Geodetisch-Historische Monografieën Nr. 5

Landmeters en Ruilverkaveling

Een geschiedenis van 100 jaar ruilverkavelen

(With summary in English)

Colofon

Geodetisch-Historische Monografieën Nr. 5

Jaar van publicatie: 2020.

ISBN/EAN 9789083062310

Opdrachtgever en uitgever: Stichting De Hollandse Cirkel (DHC)

De Stichting De Hollandse Cirkel is opgericht op 16 juni 1998 en heeft als doel de bevordering van de belangstelling voor de historie van de Geodesie.

De Stichting dankt het Kadaster voor zijn hulp bij het ontwerp en de opmaak van het document en voor zijn hulp bij de illustraties, dankt de samenstellers en eindredacteurs Martin Wubbe en Paul van der Molen, en voorts allen die middels lees-check, interviews, teksten, adviezen, en beeldmateriaal hebben bijgedragen aan dit werk.

Auteursrechten: Stichting De Hollandse Cirkel (zie ook bijlage 5).

Schrijvers/Samenstellers: Paul van der Molen en Martin Wubbe.

Foto's en kaarten: Kadaster Afdeling Ruimte en Advies (Peter de Wolf, Marco van Beek), Herman de Koning en het Kadaster-museum te Arnhem (plus verschillende andere bronnen).

Design en opmaak: Peter Donderwinkel, Kadaster

Cover: Schilderij "Toonaarden" (2003) van Jan Loman (1918 Bolsward- 2006 Beetsterzwaag). Jan studeerde in 1941 af als civiel landmeter aan de Technische Hogeschool Delft. Hij werkte als landmeter-deskundige van het Kadaster in ruilverkavelingen in Gelderland, Groningen en Friesland, tot aan zijn pensionering in 1981. Hoewel toegewijd aan de geodesie, was hij in zijn hart beeldend kunstenaar en dichter, en schiep een indrukwekkend oeuvre. In 1963 ontwierp hij het logo 'Wees wijs met de Waddenzee' voor de Waddenvereniging.

Stichting De Hollandse Cirkel
voor de Geschiedenis der Geodesie

Verantwoording

Martin Wubbe heeft als projectleider vele interviews gehouden en verhalen genoteerd. De geïnterviewde personen staan vermeld in de bijlage 1. Sommigen hebben ook tekstmateriaal aangeleverd, hebben beeldmateriaal ter hand gesteld, en/of hebben kritisch commentaar geleverd. Ook dat staat vermeld. Het is dankbaar gebruikt, vooral daar waar het gaat om de genoemde ruilverkavelingsprojecten. Enkele herinneringen staan opgetekend in de tekst en in bijlage 2. Het zijn als het ware 'ooggetuigenverslagen'. Dat leek ondergetekenden van belang in het kader van de 'narratieve geschiedschrijving': een uit verhalen opgebouwd verhaal van wat geschied is. Het zal de lezer duidelijk zijn dat in de ruilverkavelingsprojecten, die doorgaans diverse jaren in beslag namen, veelal een keur aan Kadaster medewerkers werkte. Dat in dit rapport af en toe een 'ooggetuige' aan het woord komt, wil dus niet zeggen dat het allemaal 'one-man shows' waren. Hoe het ook zij, voor lezers die de 'couleur locale' van de ruilverkaveling willen proeven, is dit aanbevolen materiaal.

Op basis van de aangeleverde teksten heeft Paul van der Molen de totaaltekst van het document geschreven en zoveel als mogelijk compleet en consistent gemaakt, gebruik makend van eigen ervaring en informatie uit literatuur, rapporten en parlementaire en ambtelijke stukken. De daarbij gebruikte literatuur is vermeld in bijlage 3. Erg behulpzaam waren de publicaties van dr. Simon van den Bergh (2004) en dr. Eric Berkers (2000). Omdat dit rapport geen wetenschappelijke publicatie beoogt te zijn, is niet in de tekst zelf gerefereerd.

Wij hebben opgeschreven hoe de werkelijkheid zich aan ons heeft voorgedaan, op basis van informatie van de in bijlage 1 genoemde personen, en op basis van de openbare bronnen. Gedegen archiefonderzoek naar wat er allemaal goed ging, of wat er allemaal fout ging, is niet gedaan. Enkele kritische meelezers stellen dan ook terecht dat zo'n archiefonderzoek een meer uitgebalanceerd betoog opgeleverd zou kunnen hebben. Daartoe zijn wij niet bij machte. Dat laten wij graag over aan geschoolde historici om alsnog op te pakken.

De tekst is geïllustreerd met tal van foto' en kaarten. Dit is verzorgd door Martin Wubbe, met hulp van het Kadaster (Marco van Beek, Peter de Wolf en Peter Donderwinkel), het Kadastermuseum en oud-Kadaster medewerker Herman de Koning.

Over de schrijvers/ samenstellers

Martin Wubbe (1951), geodetisch ingenieur, werkte na een korte periode bij het bedrijfsleven verder zijn hele werkzame leven bij het Kadaster en vooral in tal van ruilverkavelings- en landinrichtingsprojecten in de provincies Utrecht en Noord-Brabant. Voordat hij de laatste 10 jaren van zijn loopbaan doorbracht als regiomanager van Kadaster International, was hij plaatsvervangend directeur van Kadaster Flevoland en districtsmanager Landinrichting in Utrecht en Noord-Holland. Thans is hij gepensioneerd.

Paul van der Molen (1950), geodetisch ingenieur, werkte zijn hele werkzame leven bij het Kadaster, de eerste 10 jaren in ruilverkavelingsprojecten in Gelderland, Friesland en Noord-Holland. Daarna werd hij directeur van Kadaster Zeeland, Kadaster Gelderland en directeur Vastgoedinformatie en Geodesie op het hoofdkantoor, en de laatste 10 jaar directeur Kadaster International. Vanaf 2000 was hij ook hoogleraar aan het ITC (Universiteit Twente). Thans is hij gepensioneerd en met emeritaat.

Voorwoord 9

1. Introductie 15

2. Van vrijwillige ruilverkaveling naar wettelijke ruilverkaveling: de periode 1916-1938 19
2.1 Het begin 19
2.2 De ruilverkavelingsprocedure 21
2.3 De eerste Ruilverkavelingswet, die van 1924 22
2.4 De Ruilverkavelingswet 1938 25
2.5 Herverkavelingswet Walcheren en Wet Herverkaveling Noodgebieden 26
2.6 Hoe pakte het Kadaster zijn werkzaamheden aan? 27
2.7 Welke ambtelijke organisaties waren rechtstreeks betrokken bij een ruilverkaveling? 36
2.8 Vermeldenswaardige bijzonderheden 39
2.9 De eerste kavelruilen / ruilverkavelingen in Nederland 41
2.10 Hoe ging het verder met Jan Gorter? 46

3. De hoge vlucht van de ruilverkaveling: de periode 1938-1985 49
3.1 Introductie 49
3.2 Opleiding 51
3.3 De Ruilverkavelingswet 1954 52
3.4 Enkele bijzondere elementen 55
3.5 Welke organisaties waren bij de ruilverkaveling betrokken? 62
3.6 De technische ontwikkelingen in het vakgebied 69
3.7 Organisatie van de Ruilverkavelingsdienst van het Kadaster 76
3.8 Enkele kenmerkende ruilverkavelingen 78

Inhoud

4.	**Van ruilverkaveling naar Landinrichting: de periode 1985-2007**	**105**
4.1	Veranderende bestuurlijke opvattingen over het landelijk gebied.	105
4.2	Ontwikkeling van het werkaanbod	107
4.3	Betrokken organisaties	108
4.4	Landinrichting bij het Kadaster in ruw weer	111
4.5	De gevolgen van de nieuwe inzichten voor het werk van de kadastrale landmeters: 'Groene vingers'	113
4.6	Automatisering	117
4.7	Meten en Cartografie	121
4.8	Enkele bijzondere landinrichtingsprojecten.	122
5.	**Van Landinrichting naar Omgevingsontwikkeling: de periode 2007 – heden**	**139**
5.1	Naar de Wet Inrichting Landelijk Gebied	139
5.2	Veranderingen in de landinrichting naar aanleiding van de WILG en de Omgevingswet	141
5.3	De rol van landmeters in het oude en nieuwe stelsel	142
5.4	Gevolgen voor de betrokken organisaties	143
5.5	Methoden en Technieken: grote veranderingen vinden plaats	144
5.6	Automatisering	145
5.7	Veranderingen in het werk van de landmeter: nieuwe ideeën over kavelruil	149
5.8	Enkele voorbeelden van projecten	152

6.	**Ruilverkaveling als internationaal fenomeen**	**161**
6.1	Nederland in het kort	161
6.3	Duitsland: 'Flurbereinigung'	162
6.4	België: ruilverkaveling en grondbank.	163
6.5	Frankrijk: 'remembrement rural'	163
6.6	Scandinavië: fastighetsreglering/omarrondering (Zweeds)	164
6.7	Organisatie	165
6.8	Oost Europa	165
6.9	Rest van de wereld	167
6.10	Samenvatting	168
7.	**Het ruilverkavelingsinstrument in de toekomst**	**171**
8.	**Slotbeschouwing**	**179**
	Bijlage 1	**182**
	Bijlage 2	**183**
	Bijlage 3	**208**
	Bijlage 4	**212**
	Bijlage 5	**231**

Voorwoord

Honderd jaar geleden was het niet best op het platteland. Versnipperd grondbezit, schamele behuizingen, wateroverlast, moeilijk begaanbare zandwegen, feodale verhoudingen: het maakte het boerenleven hard, de productie mager, en het voedsel duur.

Vooral op de afgelegen veengronden en op de zandgronden leefde men destijds soms nog in plaggenhutten, en was men feitelijk slaaf van grondbezitters. Het was armoe troef. Uit talloze economische studies blijkt dat vooral in de eerste helft van de vorige eeuw de inkomenspariteit sterk te wensen overliet, lonen achterbleven bij de productiviteitsstijging, en het inkomen bleef achter bij de ontwikkeling van het nationaal inkomen. Structurele belemmeringen deden zich voor, zoals inzake de arbeidsbezetting, de areaalgroottestructuur, en de bedrijfsstructuur (veel kleinbedrijf, vooral op de zandgronden). De armoede gold met name de landarbeiders, die rond 1900 Ferdinand Domela Nieuwenhuis (1846-1919) zagen als 'ús Ferlosser'.

Ook de vroeg 20e-eeuwse literatuur (zoals Anne de Vries, A.M. de Jong, Theun de Vries) en schilderkunst (zoals Israëls, Mesdag, Van de Sande Bakhuyzen en van Gogh) getuigen van de armoedige leefomstandigheden in die tijd.

Het is vaak een situatie die men nog zo aantreft in landen in ontwikkeling. Steden die zich hebben ontwikkeld (helaas weer wat minder in de sloppenwijken) maar met een platteland dat achtergebleven is, met dezelfde problemen als op ons platteland honderd jaar geleden.

Van Gogh: aardappelrooiende boerin

Gelukkig is onze Nederlandse samenleving zo welvarend geworden dat er door zowel de overheid als de boeren volop is geïnvesteerd in de ontwikkeling van het destijds arme platteland. Dat heeft er niet alleen toe geleid dat de agrarische sector een gewaardeerde bijdrage levert aan onze nationale economie en ruim en betaalbaar voedsel

levert, maar ook dat het leven op het platteland net zo goed is als in de stad: nette huisvesting, doelmatige bedrijfsgebouwen, goede infrastructuur, waterbeheersing en voorzieningen, zoals voor onderwijs en gezondheidszorg, die nooit ver weg zijn.

oude situatie keuken
Rottevalle 1950

Zoals columniste Renske Jonkman schrijft in de Tijd/ Trouw van 18 januari 2020:

'De landbouw moest efficiënter, met een grotere opbrengst en minder mankracht. Om de honger en armoede na de Tweede Wereldoorlog te voorkomen, maar ook zodat de paar bollebozen binnen de familie op z'n minst dominee konden worden in plaats van dag in dag uit de koeien te melken'.

Door toepassing van de ruilverkaveling zijn veel van deze publieke en private investeringen gekanaliseerd naar het agrarische land. In de hoogtijdagen werden honderdduizenden hectares verkaveld. In dit rapport worden vele voorbeelden gegeven van het effect: minder versnipperd grondbezit, grotere huiskavels, kavels dichter bij huis, betere wegen, betere waterbeheersing, boerderijverplaatsing, grondverbetering, en ja, ook nog hier en daar een nieuw bosje of houtsingel. Want zoals de Ruilverkavelingwet 1954 nog zei: andere belangen zoals natuur en landschap mochten wel worden gediend in de ruilverkaveling, maar het moest niet strijdig zijn met het landbouwbelang.

Latere wetgeving heeft de doelstelling weliswaar ruimhartig verbreed, maar dat de ruimtelijke ordening en de ruimtelijke inrichting van het agrarisch gebied na verloop van honderd jaar zijn speciale status zou kwijtraken en opge-

nomen zou worden in de gewone nationale omgevingswetgeving, dat zag iedereen niet aankomen.

Vanuit de natuur- en landschapsbelangen wordt kritisch gesproken over wat de ruilverkavelingen teweeg hebben gebracht: het oordeel is zelden positief. En niet ten onrechte: hoewel na de introductie van de Landinrichtingswet in 1985 beduidend meer aandacht gegeven kon worden aan natuur en landschap, waren de ruilverkavelingen onder eerdere wetten (de meeste projecten werden uitgevoerd onder de Ruilverkavelingswet van 1954) niet erg vatbaar voor andere belangen dan die van de landbouw. Eigenlijk moesten die andere belangen gewoon wijken. Zouden we in deze tijd nog een vaarpolder volledig omzetten naar een rijpolder zoals het project Geestmerambacht (ten noorden van Alkmaar) met zijn 15.000 eilandjes met kool en aardappelen, en dan wat snippertjes 'oud' laten zitten als reservaat: Oosterdel, Achterbruggracht? Het antwoord zal ontkennend zijn. Waarschijnlijk zou alles reservaat geworden zijn...

Toch moet beseft worden dat Nederland baat heeft gehad bij de gegarandeerde voedselvoorziening. Mansholt zei in 1945: 'nooit meer honger' (diens biograaf Johan van Merriënboer stelt overigens dat hij dat nooit gezegd zou hebben, maar dit terzijde). Het arme platteland heeft zich sociaaleconomisch geweldig kunnen ontwikkelen, zodat het er nu goed toeven en werken is.

Volgens het CBS besteedden in 1890 gezinnen rond de 50% van hun inkomen aan voedsel, in 1960 35%, in 1969 25%, en nu rond de 10%. Dat hangt natuurlijk ook samen met de ontwikkeling van de welvaart in het algemeen, vooral in de -zoals de economen zeggen- 'gouden periode' van 1950 tot 1973. Voor de EU ligt het gemiddelde op

Rivierengebied
eten tussen de koeien.

19,4%. In Roemenië is het nog steeds 50%, maar het BNP daar is ook maar 41% van het Europees gemiddelde, wij zitten op 131%, maar toch......10% voor voedsel is niet veel. Dan blijft er veel geld over voor de andere mooie dingen des levens.

De balans voordeel-nadeel is niet uniek voor de ruilverkaveling, en is te vergelijken met de hausse in de naoorlogse woningbouw waar ten behoeve van de benodigde grind- en mergelwinning Limburg in afgegraven staat is achtergelaten (het Limburg dat al te kampen had met de gevolgen van de kolenwinning), met stads- en industrie-uitbreiding die ten koste is gegaan van veel natuur en landschap (volgens CBS sinds 1996 59.200 ha) , een Afsluitdijk die een voedselarm IJsselmeer opleverde, met het Deltaplan (waar nu de Haringvlietdam mondjesmaat open gezet wordt om de biodiversiteit weer een kans te geven), de groei van het wegennet, met de bouw van de verzorgingsstaat en de levering van goedkoop gas dat ten koste is gegaan van de provincie Groningen. Neen, in veel gevallen hadden natuur en landschap het nakijken.

Dit rapport laat zien dat de rol van de landmeter in het ruilverkavelingsproces belangrijk is geweest. Hij (daaronder mede te verstaan de vrouwelijke landmeters) voerde zijn taken grondig uit, zorgde ervoor dat elke vierkante meter in het project dezelfde aandacht kreeg, had aandacht voor iedere rechthebbende en had op die manier een belangrijk aandeel in het –in de meeste gevallen- positieve resultaat.

Alle rechthebbenden krijgen op een eerlijke en gelijkwaardige wijze hun nieuwe toedeling

Is het nu na een eeuw gedaan met het ruilverkavelen? Neen, dat niet. Ruilen van kavels blijkt nog steeds populair, zij het zonder grootschalige cultuurtechnische werken. Op kleine schaal ruilen van kavels op het platteland gaat door, en het wordt misschien populair in de stad en in business parken. En hier en daar wordt in politieke kringen de vraag gesteld of het voldoen aan de eisen van de meststoffen- en stikstofwetgeving, biodiversiteitsrichtlijnen, van circulaire economie, energietransitie, en de veenweide problematiek er niet toe moet leiden dat de juiste boeren op de juiste plekken worden geplaatst door....ruilverkaveling? Recent werd hetzelfde geopperd in kringen van drinkwaterdeskundigen: zoet water moet langer worden vastgehouden en niet naar zee stromen: grotere buffers zijn nodig op lage plekken in het landschap. De boeren zouden via ruilver-

kaveling een andere locatie moeten krijgen... Hier en daar wordt al gesproken over het toepassen van 'Ruilverkaveling 2.0'. In hoofdstuk 7 (Toekomst) gaan we er verder op in en geven we meer voorbeelden.

Het is het Kadaster toevertrouwd om hier een 'charme-offensief' te starten om aan de samenleving te laten zien hoe het ruil-instrument kan bijdragen aan de oplossing van de grote maatschappelijke problemen in stad en land.

Hoe het ook zij, landmeters hebben een eeuw lang een mooie rol gehad in al dit werk waarin zij hun deskundigheid en hun 'gereedschapskist' ten volle hebben kunnen benutten. Het staat voor ons vast dat ook in de toekomst gebruik zal worden gemaakt van hun ervaring, hulpmiddelen en deskundigheid. Daarvan hoopt dit rapport te getuigen.

Paul van der Molen en Martin Wubbe.

1. Introductie

De agrarische productie in Nederland is indrukwekkend. De samenleving wordt niet alleen voorzien van hoogwaardig en betaalbaar voedsel, maar op de Verenigde Staten na is Nederland ook nog eens het land dat het grootste volume aan landbouwproducten ter wereld exporteert: in 2019 ter waarde van € 94,5 miljard, hetgeen € 41,9 miljard aan exportverdiensten bijdraagt aan het bruto nationaal product. In 2019 ging het daarbij om circa € 68,5 miljard uit de export van goederen van Nederlandse makelij en circa € 26,4 miljard uit wederuitvoer. De export betreft 75% van de agrarische productiewaarde; 31,5 miljard wordt voor de binnenlandse markt geproduceerd. Tegelijkertijd importeert Nederland voor 64,1 miljard aan agrarische producten.

Het productievermogen is vooral te danken aan de uitstekende organisatie van de landbouwkundige bedrijfsomstandigheden in ons land. Met goede ontsluiting van boerenbedrijven, een grote concentratie van de kavels zo dicht mogelijk bij de boerderij, en een goed watermanagement systeem. En daarnaast zijn er in het landelijk gebied vele landschappelijke elementen behouden en gecreëerd, en zijn recreatieve voorzieningen aangebracht, zodat het gebied aantrekkelijk is voor de wandelaar en de fietser uit de omgeving.

Dat laat onverlet dat de laatste jaren de gevolgen van ons intensieve landbouwsysteem als negatief worden ervaren, zoals blijkt uit recente rapporten die spreken van ‘een mestcrisis’, ‘een fosfaatcrisis’, ‘een bodemcrisis’, een ‘stikstofcrisis’, ‘een veenweidecrisis’ en een ‘biodiversiteitscrisis’. Dat er wat gaat veranderen, is wel duidelijk. In de twee laatste hoofdstukken zal hier nog nader op worden ingegaan.

De bovengenoemde productieve verbeteringen zijn met name gerealiseerd dankzij het ruilverkavelingsinstrument dat vanaf het begin van de 20ste eeuw overal in het landelijk gebied in Nederland is toegepast. Sommige gebieden zijn zelfs twee of drie keer opnieuw ingericht.

Eén van de uitvoerders van dit ruilverkavelingsinstrument was de landmeter. Hij, in verreweg de meeste gevallen was het een man, speelde in al die ruilverkavelingen een belangrijke rol. In de eerste plaats als degene die ervoor zorgde dat ieders rechten in het proces werden gewaarborgd, door alle gegevens omtrent eigendom en pacht betrouwbaar te registreren en te beheren, en –vooral- in de tweede plaats als degene die als een ruimtelijk ontwerper het Plan van Toedeling maakte en ervoor moest zorgen dat alle rechthebbenden op een eerlijke en gelijkwaardige wijze hun nieuwe toedeling

verkregen. In dat proces moest hij niet alleen gedegen en integer opereren, maar ook creatief, door met veel overleg en inventiviteit een nieuwe toedeling te maken. Soms vereiste dat knap ingewikkelde constructies, waarbij vele boerenbedrijven betrokken waren.

In dit rapport zal nader worden ingegaan op de werkzaamheden van de landmeters in de verschillende periodes van het ruilverkavelen. De titel van dit document spreekt van 'landmeters'. Dat komt, omdat in de wetgeving (tot de Landinrichtingswet van 1985) opgenomen was dat een 'landmeter van het Kadaster' bijstand moest verlenen aan de ruilverkaveling. In 1985 werd dat 'ingenieur van het Kadaster', en in de Wet van 2007 staat dat het Bestuur van het Kadaster met de provincies een afspraak moet maken omtrent de te leveren bijstand. Dat neemt niet weg, dat achter die 'landmeter' tal van medewerkers van het Kadaster het werk deden: technisch ambtenaren, tekenaars, rekenaars, administratieve ambtenaren, landmeetploegen, fotogrammeters, ICT-personeel, etc. In de hoogtijdagen van de ruilverkaveling waren dat er honderden. Eerst onder de Ruilverkavelingsdienst van het Kadaster, later in de Directies in de provincies en onder de centrale Directie Landinrichting, thans in teams in de regionale Kadaster-kantoren, geleid door de afdeling Ruimte en Advies op het Hoofdkantoor. Wij gaan er in de navolgende hoofdstukken op in, maar dachten dat het goed was dit nu al expliciet onder uw aandacht te brengen.

In de tekst worden de termen 'landmeter' en 'landmeter-deskundige' gebruikt. Dat lijkt verwarrend (immers: is niet elke landmeter een deskundige?), maar de achtergrond is als volgt: de genoemde personen zijn qua professie allen 'landmeter', maar als zij specifiek aangewezen werden om de ruilverkaveling als eerstverantwoordelijke vanuit het Kadaster bij te staan, dan heette dat 'landmeter-deskundige', omdat de Wet het daarover heeft (zie ook paragraaf 3.4.). 'Landmeter' was dus hun professie, 'landmeter-deskundige' een ambtelijke aanduiding.

In dit rapport zal allereerst worden ingegaan op de beginfase (de 'pioniers') waarbij Nederlandse landmeters in Duitsland op stage gingen om te leren van de daar reeds toegepaste ruilverkaveling ('Flurbereinigung'). Op basis van die ervaringen schreven zij een blauwdruk voor toepassing van dat instrument in ons land. Vervolgens voerden zij ook de eerste ruilverkavelingen uit, met zodanig succes dat het instrument op steeds meer plaatsen werd toegepast. Deze fase speelde ongeveer van 1924 tot en met 1938. In deze periode volgen we landmeter Jan Jacob Gorter, één van de landmeters die naar Duitsland ging. Dit is hoofdstuk 2: 'Van vrijwillige ruilverkaveling naar wettelijke ruilverkaveling: de periode 1916 - 1938'.

Na die beginfase was sprake van een periode (de jaren 1938 tot 1985), waarin ruilverkaveling op grote schaal en in steeds grotere projecten werd toegepast om met

name de landbouwkundige situatie te verbeteren. In die tijd veranderden complete gebieden geheel van karakter, bijvoorbeeld van een vaargebied in een rijgebied, of door kaveldraaiing. Met name als gevolg van de politiek van Eurocommissaris Sicco Mansholt (1908-1995), had de landbouw hoge prioriteit, hetgeen in sommige gevallen ten koste van de natuur- en landschappelijke waarde is gegaan. Dit is hoofdstuk 3: 'De hoge vlucht van de wettelijke ruilverkaveling: de periode 1938 - 1985'.

In de fase vanaf 1985 was er veel meer aandacht voor natuur-, landschappelijke en recreatieve belangen naast het landbouwbelang. Dat vereiste van de landmeter veel zorg en tact, om ervoor te zorgen dat de boeren goed konden blijven ondernemen ook al moesten landschappelijke elementen behouden blijven of gecreëerd worden, vaak op grond die eigendom van diezelfde boeren was. De projecten werden in die tijd ook steeds meer ondersteund door verbeterde technieken (bijv. digitale administratieve en cartografische gegevens, speciaal ontwikkelde software om de verschillende plannen te maken). Dit is hoofdstuk 4: 'Van ruilverkaveling naar landinrichting: de periode 1985 - 2007'.

Dan gaat dit rapport in op de opwaardering van de landinrichting naar een integrale gebiedsontwikkeling, zoals die zich na 2007 voordeed. De traditionele ruilverkaveling bestaat daarbij nog wel als beleidsoptie, maar de praktijk toont aan dat de Provincies, waaraan de gebiedsontwikkeling is gedecentraliseerd, meestal kiezen voor de eenvoudiger vrijwillige kavelruil, en daar waar het algemeen belang manifest is: de rechtstreekse onteigening. Dit is hoofdstuk 5: 'Van landinrichting naar gebiedsontwikkeling: de periode 2007 - heden'.

Hoofdstuk 6 gaat in op ruilverkaveling in het buitenland. Nederland was niet het enige land waar men aan ruilverkaveling deed. Evenmin was Nederland uniek in de ontwikkeling van ruilverkaveling naar gebiedsontwikkeling. Wij hebben dit hoofdstuk toegevoegd met in gedachten het bekende boek 'Wereldgeschiedenis van Nederland' (Huygens Instituut, 2018) dat zegt dat door historici tegenwoordig veel meer gekeken wordt naar hoe de gang van zaken binnen Nederland beïnvloed werd door wat er in het buitenland gebeurt en omgekeerd. Een internationaal hoofdstuk kan derhalve niet worden gemist.

In hoofdstuk 7 gaan we in op de toekomst van het ruilverkavelen. Het lijkt er op dat het bij het kabinet aan enthousiasme ontbreekt. Het kabinet (Rutte III) geeft één en andermaal te kennen niet te voelen voor ruilverkaveling, hoogstens voor vrijwillige kavelruil, en daar waar het algemeen belang écht domineert: onteigening. Maar in de samenleving zijn er andere geluiden, en niet van de minsten!

Wij sluiten af met een slotbeschouwing met onder andere aandacht voor enkele 'lessons learned'. Dat is hoofdstuk 8.

2. Van vrijwillige ruilverkaveling naar wettelijke ruilverkaveling: de periode 1916-1938

2.1 Het begin.

In de jaren 1920 rijpte in Nederland het besef dat de agrarische bedrijfsstructuur ingrijpend zou moeten worden aangepast met het oog op een meer doelmatige en doeltreffende bedrijfsvoering. Dat leidde na veel maatschappelijk en parlementair debat in 1924 tot de eerste Ruilverkavelingswet (toepasselijk aangeduid met de 'Ruilverkavelingswet 1924')

In die tijd werd in Duitsland het instrument 'Flurbereinigung' reeds met succes toegepast, hetgeen reden was voor de minister van Landbouw om in de aanloop tot de nieuwe Wet het Kadaster te vragen eens te kijken of nog lessen konden worden getrokken uit de ervaringen aldaar. Dat de minister dit verzoek aan het Kadaster deed was niet toevallig. Eerder had namelijk de Vereeniging voor Kadaster en Landmeetkunde ('K&L'), de beroepsvereniging van landmeters van het Kadaster, in een gedegen rapport in 1899 gepleit om tot de invoering van het ruilverkavelingsinstrument te komen. Daarin had de Vereeniging ook het standpunt ingenomen dat een landmeter van het Kadaster toegevoegd zou moeten worden aan de Plaatselijke Commissie die beoogd was de verantwoordelijkheid te krijgen voor de uitvoering van een ruilverkaveling.

Zo is het ook in 1924 in de Wet terechtgekomen, waarna de toenmalige ingenieur-verificateur (de ambtelijke titel van de 'chef') van het Kadaster de heer J. van Riessen (die ook lid was van de Centrale Commissie voor de Ruilverkaveling, een voorloper van de Centraal Cultuurtechnische Commissie, zie verderop) aan Gorter vroeg om samen met zijn collega Jonas eens een half jaartje naar Duitsland te gaan.

Gorter, geboren als Jan Jacob Gorter in 1892 in het Friese dorp Opeinde (nabij Drachten) rondde eerst zijn opleiding af aan de Hogere Burger School en op grond van zijn voorliefde voor wiskunde, gecombineerd met zijn praktische gerichtheid en zijn plattelandsachtergrond, besloot hij om landmeter te worden. Dus trad hij op 20 jarige leeftijd toe tot het Kadaster, en wel als aspirant tekenaar, de eerste stap om landmeter te worden. Vijf jaar later (enigszins vertraagd ten gevolge van de Eerste Wereldoorlog) werd hij benoemd tot landmeter en in 1925 begon zijn ruilverkavelingsloopbaan, nadat in 1924 de eerste Ruilverkavelingswet tot stand was gekomen. Van Riessen, die aan zag komen dat de inzet van het Kadaster voor de ruilverkaveling een flinke omvang zou gaan krijgen en dus vond dat zulks binnen het Kadaster goed georganiseerd moest

worden, richtte om te beginnen twee ruilverkavelingsbureaus op.

Zodoende ontstond op 1 november 1925 een kantoor in Leeuwarden (met als bezetting landmeter O.J. Jonas, landmeter J.F. Ilsen en tekenaar W.J.A. Beyer), en op 15 december 1925 een kantoor in Zwolle (met landmeter J.J. Gorter, landmeter G.G.C. Kraan en tekenaar K. Prakken). Een tijdje daarna, op 1 mei 1929, kwam er een derde kantoor bij, en wel in Nijmegen (landmeter J.F. Ilsen werd daarheen overgeplaatst).

Rvk's kantoor Zwolle

Van Riessen overleed onverwacht in 1932. Zijn taak werd overgenomen door Ingenieur-verificateur J. Zijlstra eerst kantoorhoudend in Utrecht en later in Amsterdam. In 1940 was de dienst onder zijn leiding toegenomen tot 5 bureaus met 100 man. Bureau Leeuwarden werd in 1934 verplaatst naar Arnhem. Op 1 augustus 1940 kwamen er nieuwe bureaus bij, namelijk in Groningen en Eindhoven en werd bureau Nijmegen naar Utrecht verplaatst. Op 1 april 1942 werd officieel de 'Ruilverkavelingsdienst' van het Kadaster ingesteld met als eerste hoofd Ingenieur-verificateur Jan Jacob Gorter.

Hoe het ook zij, voordat Gorter en Jonas hun ruilverkavelingsloopbaan startten hadden zij zich dus in Duitsland georiënteerd op de ruilverkavelingspraktijk aldaar.

In de periode van hun bezoek aan Duitsland (van mei tot en met september 1925) stelden zij zich op de hoogte van de ruilverkaveling zoals die daar werd toegepast, door verschillende projecten te bezoeken en door in detail de procedure te bestuderen. Hun schriftelijke rapportages geven aan dat beiden gastvrij werden ontvangen door de Duitse collega's en zich goed op de hoogte konden stellen van de situatie .

In deze rapporten wordt onder meer gesproken over de schatting, de wenszitting ('Planwunschtermin') , het ontwerp van wegen en waterlopen, het werkplan 2 ('Urkarte II'), en de toedeling. Daarnaast werd er regelmatig een vergelijking gemaakt tussen de Duitse situatie en

de Nederlandse, waarbij een analyse werd gemaakt van de toepasbaarheid van de Duitse situatie in Nederland. Over de 'Planwunschtermin' werd het volgende opgemerkt: *'Het hooren van belanghebbenden is een voorname zaak, daar men toch moeilijk van den landmeter kan eischen dat hij de verlangens van belanghebbenden raadt. Het kennen der wenschen geeft hem bij het ontwerpen der toewijzing houvast en snijdt, indien men die wenschen laat onderteekenen, later vaak voor reclames den pas af'.*

Hun gedetailleerde bevindingen zijn later uitgewerkt in praktische regels en die vormden de basis voor de Handleiding Ruilverkavelingswerkzaamheden (HRW): een boekwerk dat vele jaren bij alle ruilverkavelingsmedewerkers van het Kadaster in de kast stond als leidraad.

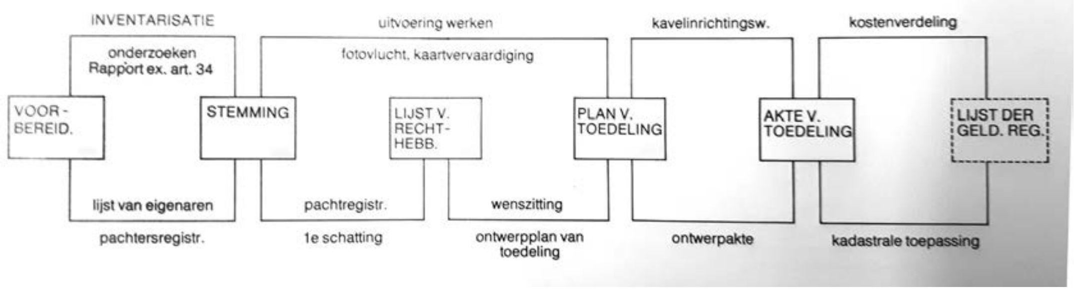
In de HRW werden de Kadastrale ruilverkavelingswerkzaamheden zo concreet mogelijk beschreven. Immers, in de Ruilverkavelingswet 1924 (in art. 29) werd opgenomen: *'Zij (bedoeld wordt de Plaatselijke Commissie) wordt bijgestaan door een landmeter van het Kadaster, aan te wijzen door Onzen met de taken van Landbouw belasten minister in overleg met Onzen Minister van Financiën, en zoo nodig, door andere deskundigen, aan te wijzen door de Centrale Commissie, de Plaatselijke Commissie gehoord'. Daar moest dus een ordentelijke ambtelijke werkinstructie aan ten grondslag liggen. Opvallend is overigens wel, dat de enige deskundige die in de Wet concreet werd genoemd, die van het Kadaster was.*

Maar goed, met een Ruilverkavelingswet en een HRW op zak, kon er gewerkt worden.

2.2 De ruilverkavelingsprocedure.

De essentie van het ruilverkavelen ligt in de bereidheid van grondeigenaren en pachters om hun huidige eigendoms- of pachtrechten in handen te geven van een lokale commissie in de verwachting en in het vertrouwen andere, minimaal gelijkwaardige, eigendoms- of pachtrechten daarvoor terug te krijgen, met minimaal eenzelfde agrarische productiewaarde, en voor wat betreft de bedrijfsstructuur beter gesitueerd en verkaveld, om enerzijds kosten te besparen en anderzijds hogere productiviteit te bewerkstelligen. Aldus zouden alle grondeigenaren en pachters, en de samenleving als geheel, beter af zijn.

Ruilverkavelingen volgen wereldwijd een soortgelijke basisprocedure, namelijk eerst het vastleggen van de uitgangssituatie, dan het uitvoeren van de infrastructurele verbeteringen en het ruilen van de kavels, en ten leste de nieuwe situatie (notarieel) vastleggen en de kosten verdelen (zie ook het schema).



De procedure houdt het volgende in (de Ruilverkavelingswet van 1924, resp. 1938):

- Voorbereiden en begeleiden van de stemming: opstellen van de stemmingsadministratie: wie mag er stemmen en voor welke oppervlakte.
- Na een positieve stemmingsuitslag: het opstellen van de 1ste schatting en de Lijst van Rechthebbenden. Op grond van een stelsel van classificatie werden alle gronden in het gebied door lokale deskundigen geschat, op de kadastrale kaart genoteerd, en werd de ruilwaarde van elk perceel berekend. Dat is de agrarische productiewaarde die de basis vormde voor een eerlijke ruiling. Daarnaast werden zowel de eigendoms- als de gebruikssituatie precies geinventariseerd. Dat betekende dat alle zakelijke rechten op grond (bijv. eigendom, erfpacht, erfdienstbaarheden, bijzondere rechten) moesten worden vastgelegd.
- Het uitvoeren van de wenszitting: het registreren van de wensen van de rechthebbenden hoe zij hun nieuwe verkaveling wensen.
- Het opmaken van het Plan van Wegen en Waterlopen, op basis van het stemmingsrapport, een eerste inzicht in de toedeling en in de ontsluitingswegen.
- Het opmaken van het Plan van Toedeling. Dit ging op basis van de randvoorwaarden uit de Wet (aangevuld met specifieke lokale randvoorwaarden), het Plan van Wegen en Waterlopen en de resultaten van de wenszitting.
- De nieuwe verkaveling moet juridisch beklonken worden in een notariële Akte van Toedeling en ingeschreven worden in de openbare registers van het Kadaster.
- De financiële afwikkeling. De Wet van ´24 kende geen subsidie van het Rijk. Terugbetaling van de kosten diende door de boeren gebeuren over een periode van 10 jaar tegen een betaling van een annuïteit van 13,6%. Deze annuïteit werd 'ruilverkavelingsrente' genoemd. Dat bedrag werd omgeslagen over de kavels naar mate van de waarde van die kavels. Pas in de Wet van ´54 werd het opmaken van de Lijst der Geldelijke Regelingen expliciet vermeld. Daarbij werd bepaald dat iedere rechthebbende zou gaan betalen naar mate van het nut dat hij of zij heeft gehad van de ruilverkaveling.

2.3 De eerste Ruilverkavelingswet, die van 1924.

In 1924 werd dus de eerste Ruilverkavelingswet van kracht: officieel de Ruilverkavelingswet van 31 oktober 1924, Staatsblad 1924/481. De allereerste kavelruilen, die uitgevoerd werden toen er nog geen Wet was, vonden geheel plaats op basis van vrijwilligheid. Dat wil zeggen dat alle eigenaren het onderling eens moesten worden over de nieuwe kavelindeling, waarbij zij de hun vertrouwde stukken land kwijtraakten en er nieuwe voor in de plaats kwamen. Weliswaar was de agrarische waarde, zoals vastgesteld bij een schatting van de waarde van alle gronden, gelijkwaardig aan wat zij inleverden en lagen die gronden beter ten opzichte van de bedrijfsgebouwen, maar als één van de deelnemende boeren dwars lag dan was het nog een hele klus om daar een oplossing voor te vinden. De andere boeren moesten het op hun beurt met die oplossing immers ook weer eens zijn. Per saldo was het niet eenvoudig om ieders instemming te krijgen.

In de verwachting dat de ruilverkavelingen qua oppervlakte groter zouden worden en er dus ook veel meer rechthebbenden betrokken zouden zijn, moest er iets worden bedacht dat het eenvoudiger maakte om de nieuwe verkaveling te realiseren en eventueel boeren te dwingen mee te werken. De crux was dat, volgens het toenmalige Burgerlijk Wetboek (BW) van 1838, eigendom werd omschreven als 'het recht om van een zaak het vrije genot te hebben en daarover op de volstrektste wijze te beschikken'. De overheid had zich daar dus niet mee te bemoeien. Echter, bij een ruilverkaveling wilde de overheid zich daar juist wel mee bemoeien. Sinds het BW zijn in het algemeen de mogelijkheden van de overheid om in te grijpen op private eigendom daartoe beetje bij beetje verruimd, zoals het opleggen van zogenaamde publiekrechtelijke beperkingen (bijvoorbeeld de Belemmeringenwet Privaatrecht om grondeigenaren te verplichten nutsleidingen te gedogen), de wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening en -inrichting, met als summum de Onteigeningswet 1851 die de overheid zelfs de macht gaf iemands eigendom te ontnemen, uiteraard als het algemeen belang dat vorderde en tegen adequate compensatie.

De beschikking over de percelen speelde derhalve een centrale rol in de nieuwe Ruilverkavelingswet 1924. Die beschikking, die dus normaal alleen aan de eigenaar was voorbehouden, kon in de in de wet opgenomen procedure op bepaalde momenten en tot een bepaalde hoogte in handen worden gegeven van een Plaatselijke Commissie, die geruilde kavels kon toedelen. De Wet gaf hier een dwangmechanisme om in voorkomende gevallen een toedeling op te leggen. De 'dwang'-procedure hield in dat een rechthebbende tegen zijn toedeling bezwaar kon maken, in beroep kon gaan, in hoger beroep kon gaan, maar zich uiteindelijk neer moest leggen bij de uitspraak van de rechter.

De Plaatselijke Commissie, die zou gaan bestaan uit boeren uit het ruilverkavelingsgebied, vaak onder voorzitterschap van een bestuurder uit het gebied (meestal een burgemeester), werd belast met de leiding van de ruilverkaveling. Een groot aantal Wetsartikelen strekte ertoe om ervoor te zorgen dat de individuele eigendomsrechten niet ten onrechte zouden worden geschaad, en dat de Commissie op rechtvaardige wijze gebruik zou maken van zijn vergaande bevoegdheden.

De belangrijkste kenmerken van de Ruilverkavelingswet 1924 waren de volgende. In de eerste plaats was het van belang duidelijk te maken met welke doelstelling een ruilverkaveling werd uitgevoerd: hoe dus de landbouwkundige situatie diende te worden verbeterd. Destijds -en anders dan later- waren andere doelstellingen (zoals een verbetering van natuur en landschap) niet opgenomen. Voorts wilde de overheid niet zelf het initiatief nemen. Men meende dat de animo voor een ruilverkaveling uit de streek moest komen, met in het achterhoofd dat de medewerking dan groter zou zijn. Een aanvraag moest in ieder geval worden gedaan door 25% van de eigenaren (art. 14). Vervolgens was in de Wet opgenomen dat het niet de overheid zou zijn die tot een ruilverkaveling zou besluiten. Dat

moest worden gedaan door een stemming, waarbij de ruilverkaveling doorgang zou vinden indien minimaal de helft van de eigenaren vóór was èn deze eigenaren minimaal de helft van de in stemming gebrachte oppervlakte vertegenwoordigden, een dubbele meerderheid dus (art. 23). Om een positieve stemmingsuitslag te bevorderen werden thuisblijvers geacht vóór de ruilverkaveling te stemmen. De stemming gebeurde in een openbare vergadering, waartoe alle bekende rechthebbenden werden opgeroepen. Gedeputeerde Staten was verantwoordelijk voor die stemming. Dat thuisblijvers als vóórstemmer meetelden, zou jaren later nog tot grote oproer leiden, o.a. in de ruilverkaveling Tubbergen (zie Hoofstuk 3).

Was eenmaal besloten tot doorgaan van een ruilverkaveling, dan moest een Plaatselijke Commissie worden benoemd, die zou bestaan uit 3 leden, te benoemen door Gedeputeerde Staten. Die Commissie kon rechtshandelingen verrichten en kon in rechte optreden. Hoewel de Wet daar niets over zei, werden doorgaans boeren benoemd die vanwege hun goede naam en faam het vertrouwen hadden van de streek. Daarnaast werden deskundigen toegevoegd aan de commissie onder wie in alle gevallen de landmeter.

De ruilverkavelingsprocedure voorzag in een inventarisatie van ieders rechten (art. 21), in een Plan van Wegen en Waterlopen om het stramien te hebben waarbinnen de nieuwe verkaveling kon plaatsvinden (art. 55), het ruilmechanisme zelf (art. 56), en de vastlegging daarvan bij de notaris (art. 78). Onder de Wet was bepaald dat de Staat de kosten zou voorschieten. Maar er was, in tegenstelling tot later, geen subsidie. Terugbetaling van de kosten moest gebeuren door de boeren, over een periode van 10 jaar tegen een betaling van een annuïteit van aflossing en rente van 13,6%. Dat bedrag werd omgeslagen over de kavels naar mate van de waarde van die kavels (art. 78) . Onder de kosten die werden omgeslagen moest ook gerekend worden de helft 'der bezoldiging van den landmeter van het Kadaster gedurende den tijd dat deze de Plaatselijke Commissie heeft bijgestaan'.

In latere wetgeving, toen de Staat wel ging subsidiëren, werd een preciezere financiële regeling opgenomen, de Lijst der Geldelijke Regelingen. Daarin gingen de boeren het niet door subsidie gedekte deel betalen, naar rato van het nut dat zij van de ruilverkaveling hadden gehad en niet van de waarde.

Bijzonder in de Wet van 1924 was nog wel dat het uitsluitend ging om eigendom. Pacht en erfpacht speelden dus geen rol, waardoor soms de verkaveling van de eigenaren verbeterde, maar die van de pachters niet. Latere wetgeving heeft dit terecht bijgesteld.

Als gevolg van de benodigde dubbele meerderheid bij de stemming en de afwezigheid van een subsidieregeling werden echter maar weinig ruilverkavelingen uitgevoerd. In de periode 1924-1940 werden 48 projecten in uitvoering genomen. Er werden 155 projecten aangevraagd,

maar die werden afgestemd ofwel voldeden niet aan de eisen om gestemd te worden.

In 1934 werd een wetswijziging vastgesteld waarbij de betalingstermijn van tien op dertig jaar werd gebracht en waarbij de annuïteit daalde van 13,6 naar 6%.

2.4 De Ruilverkavelingswet 1938.

Om de 'doorgang der ruilverkavelingen' te bevorderen werd in 1938 een nieuwe Ruilverkavelingswet vastgesteld: officieel de Ruilverkavelingswet van 20 mei 1938 Staatsblad 1938/618. Onder deze Wet was voor het aanvragen van een ruilverkaveling nog slechts 20% van de eigenaren nodig en niet 25%. Daarbij konden de agrarische standsorganisaties zich ook uitspreken. Ook de stemmingseisen veranderden. Een ruilverkaveling vond doorgang wanneer minimaal de helft van de eigenaren vóór was òf wanneer een minderheid van de eigenaren met minimaal de helft van de instemming gebrachte oppervlakte vóór was, een enkele meerderheid dus. Thuisblijvers werden nog steeds geacht vóórgestemd te hebben. Bovendien vond de overheid dat er soms redenen waren van algemeen belang om een ruilverkaveling op te leggen. De geldelijke gevolgen werden verzacht: onder de Wet van 1938 kon terugbetaling van de kosten door de belanghebbenden plaatsvinden over een periode van 26 jaar tegen een annuïteit van 5% en werd over de kosten van de landmeters bepaald dat de hulp van het Kadaster geheel ten laste van het Rijk zou komen.

In de Wet van 1938 kwam ook de pacht ter sprake. Aan het manco van de Wet van 1924, die helemaal geen aandacht schonk aan de pacht, werd getracht enigszins tegemoet te komen door in artikel 19 op te nemen dat ook de gebruikssituatie een rol moest spelen bij het verkavelen. Hoe dat moest bleef echter onduidelijk. Pas bij de latere Wet van 1954 kwam hier een adequate regeling voor.

Onder de Wet van '38 begon de overheid ook met een verdergaande subsidieregeling. Wanneer de overheid een ruilverkaveling door de Dienst voor de Werkverschaffing, later Dienst Uitvoering Werken (DUW), liet uitvoeren, dan bedroeg de bijdrage van de overheid bijna 100%. Wanneer men vrije arbeiders aanstelde werd de overheidsbijdrage aan een project teruggebracht tot ongeveer 75%.

In 1941 vond nog een Wetswijziging plaats die onder meer inhield dat de procedure voor het door de overheid opleggen van een ruilverkaveling werd vergemakkelijkt, en waarbij het mogelijk werd gemaakt de uitvoering van het Plan van Wegen en Waterlopen te beginnen voordat het Plan van Toedeling was vastgesteld. Bovendien werd het mogelijk gemaakt dat eigenaren konden worden afgekocht in geld, in plaats van grond.

Ook de Ruilverkavelingswet van 1938 op zijn beurt bleek na de oorlog ook weer te beperkt om de bestaande problemen op de gewenste wijze op te lossen. Dit bleek met name bij de wederopbouw van het tijdens de Tweede Wereldoorlog zwaar getroffen Walcheren. Daar hadden in 1944 de

geallieerden dijken gebombardeerd zodat de voormalige 'tuin van Zeeland' overspoeld werd met zout water. Sloten waren dichtgeslibd, opstallen waren vernield. Niet alleen de landbouwkundige situatie moest hier worden verbeterd (grote versnippering en vernieling van kavels) maar ook de infrastructuur, en de voorzieningen ten behoeve van toerisme.

2.5 Herverkavelingswet Walcheren en Wet Herverkaveling Noodgebieden.

Om deze redenen werd in 1947 de Herverkavelingswet Walcheren aangenomen. Deze Wet bood naast de mogelijkheden van de Ruilverkavelingswet van 1938 ook de mogelijkheid tot sanering van bedrijven en bovendien een gunstiger rente. Er werden ruime mogelijkheden geboden om bedrijven te verplaatsen naar elders, vooral de IJsselmeerpolders, waar Walcherse boeren voorrang kregen bij de toewijzing. Daar was 3000 hectare voor gereserveerd. Ruim 100 Walcherse boeren trokken naar de polders, na een zorgvuldige screening door de overheid of men wel geschikt werd geacht een levensvatbaar bedrijf op te bouwen. Ze lieten 1500 hectare achter, die gebruikt kon worden voor een sanering van ongeveer 400 achterblijvende bedrijven, waardoor er ruimte kwam om bedrijven te vergroten.

Na de grote Watersnoodramp van 1953 bleek wederom dat grootschalige veranderingen niet realiseerbaar waren met de Ruilverkavelingswet van 1938. Opnieuw was sprake van frictie tussen de herinrichtingwensen voor het ondergelopen gebied en een Wet met een beperkte doelstelling. De regering stelde in juni 1953 voor de Herverkavelingwet Walcheren in gewijzigde vorm toe te passen op Schouwen-Duiveland, Tholen, de Zak van Zuid-Beveland (ten zuiden van de lijn Borssele-'s-Gravenpolder) en Waarde. De Tweede Kamer aanvaardde de nieuwe wet 9 juli, later officieel de Wet Herverkaveling Noodgebieden van 7 augustus 1953. De Wet maakte de weg vrij voor een algehele cultuurtechnische en bedrijfseconomische verbetering van deze gebieden. Tegelijkertijd werd gestreefd naar vergroting van de agrarische bedrijven: dat betekende overigens niet dat de kleine boeren werden verdreven. Er kwamen mogelijkheden voor nieuwe bedrijfsvesting in de Quarlespolder, Braakman en Noordoostpolder.

Na de Tweede Wereldoorlog bleek een kleine 400.000 hectare landbouwgrond te zijn beschadigd, waarvan ruim 200.000 hectare in het geheel geen opbrengst meer gaf. Om voldoende voedsel te produceren moest er wat gebeuren aan de versnippering, de omvang van de bedrijven, de infrastructuur en de gebouwen. Landbouwdeskundigen kwam tot de conclusie dat minstens 1 miljoen hectare moest worden aangepakt. Ruilverkaveling werd gezien als het geëigende middel om dat te bereiken. Het hielp wel dat de stemmingsprocedure wat minder veeleisend was. Dat in de Wet van 1938 reeds opgenomen was dat een enkelvoudige meerderheid van stemmen voldoende was voor het doorgaan, kwam goed uit: of de meerderheid van de ingezetenen, dan wel de meerder-

heid van de oppervlakte. Bovendien werd er nog steeds van uitgegaan dat degenen die niet hun stem uitbrachten, geacht werden voor de ruilverkaveling te zijn.

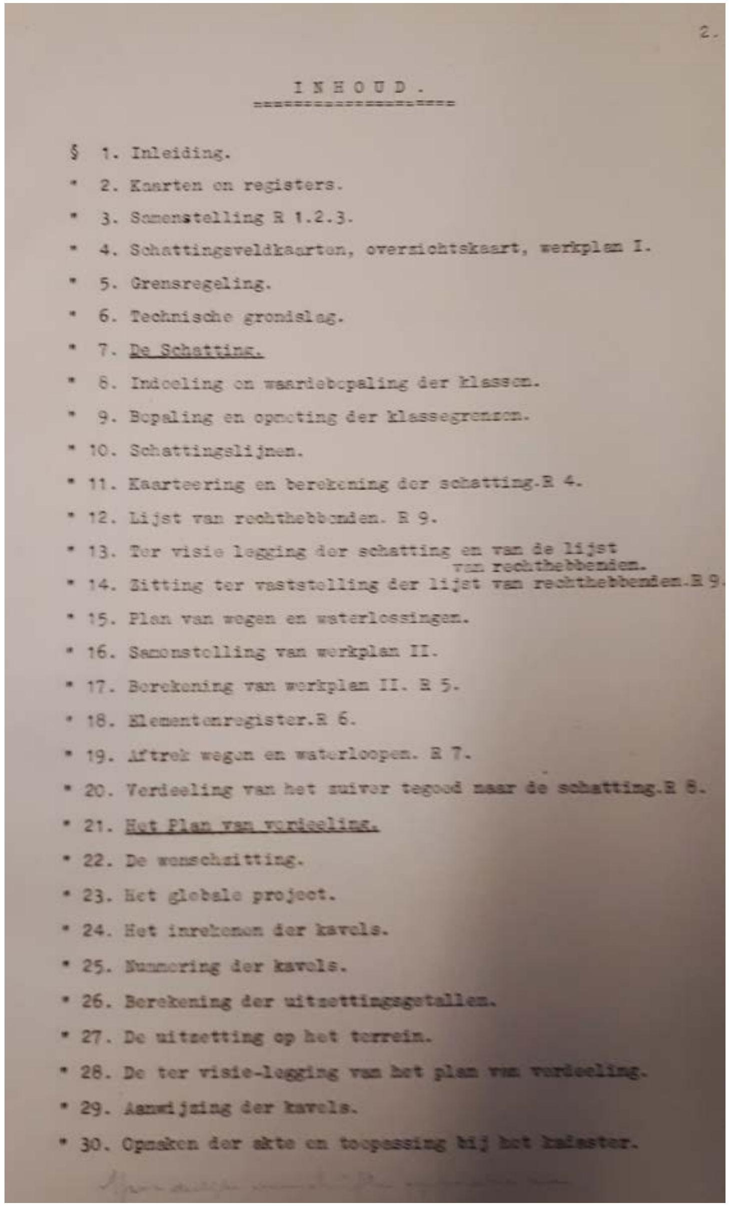
2.6 Hoe pakte het Kadaster zijn werkzaamheden aan?

2.6.1 Wetgeving

Zoals hiervoor beschreven, hadden Gorter en Jonas een handleiding gemaakt hoe het Kadaster zijn werkzaamheden in de ruilverkaveling het beste kon aanpakken. Die handleiding kreeg de naam 'Overzicht der Kadastrale Werkzaamheden ter uitvoering van de Ruilverkavelingswet 1924' van oktober 1924, ook wel genoemd de 'Handleiding voor de Ruilverkavelingswerkzaamheden' of nog korter de 'HRW'. Deze HRW is door de jaren heen steeds geactualiseerd, en heeft jarenlang als globale ambtsinstructie dienst gedaan (zie foto).

De procedure is in hoofdlijnen dezelfde gebleven door de jaren heen. Dat wil zeggen dat wat het Kadaster deed min of meer hetzelfde is gebleven, waarbij de ontwikkeling vooral zat in de nieuwe bestuurlijke inzichten die als Wetswijziging toegevoegd werden (zoals bredere doelstelling van het ruilverkavelingsinstrument en nieuwe procedureonderdelen), en in de voortdurende introductie van nieuwe methoden en technieken.

Zo zijn er ten gevolge van moderne meet- en kaartvervaardigingstechnieken, het gebruik maken van de Groot-



2.

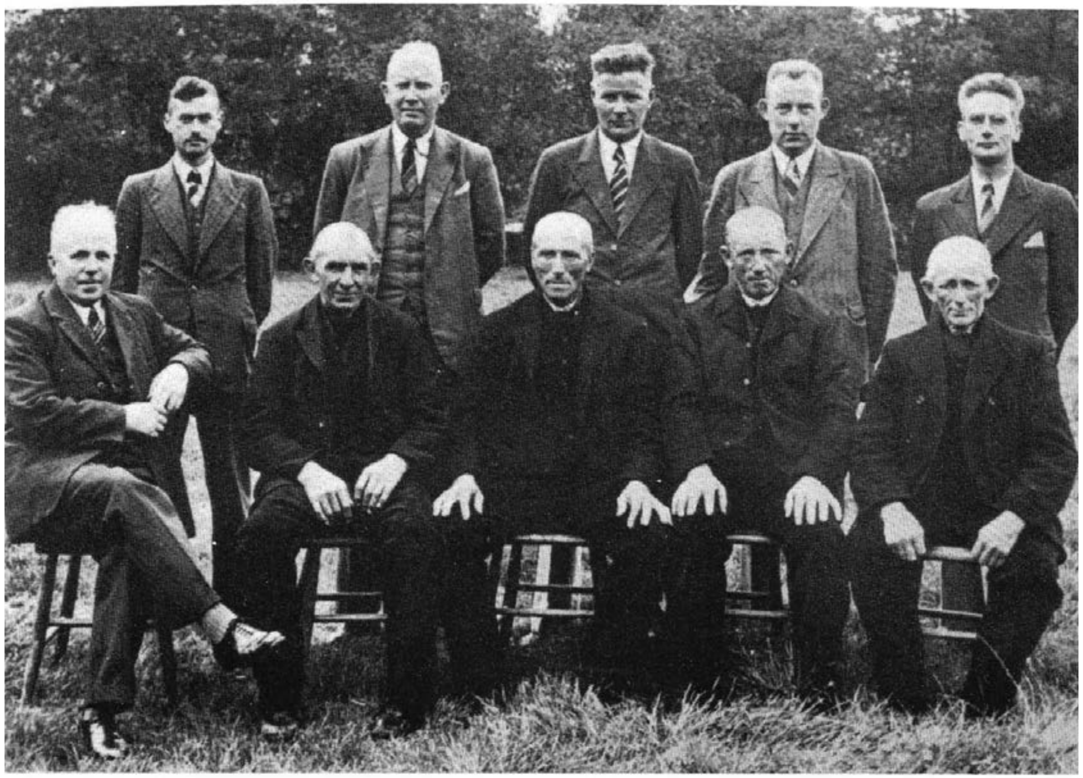
INHOUD.

§ 1. Inleiding.
" 2. Kaarten en registers.
" 3. Samenstelling R 1.2.3.
" 4. Schattingsveldkaarten, overzichtskaart, werkplan I.
" 5. Grensregeling.
" 6. Technische grondslag.
" 7. De Schatting.
" 8. Indeeling en waardebepaling der klassen.
" 9. Bepaling en opmeting der klassegrenzen.
" 10. Schattingslijnen.
" 11. Kaarteering en berekening der schatting. R 4.
" 12. Lijst van rechthebbenden. R 9.
" 13. Ter visie legging der schatting en van de lijst van rechthebbenden.
" 14. Zitting ter vaststelling der lijst van rechthebbenden. R 9.
" 15. Plan van wegen en waterlossingen.
" 16. Samenstelling van werkplan II.
" 17. Berekening van werkplan II. R 5.
" 18. Elementenregister. R 6.
" 19. Aftrek wegen en waterloopen. R 7.
" 20. Verdeeling van het zuiver tegoed naar de schatting. R 8.
" 21. Het Plan van verdeeling.
" 22. De wenschzitting.
" 23. Het globale project.
" 24. Het inrekenen der kavels.
" 25. Nummering der kavels.
" 26. Berekening der uitzettingsgetallen.
" 27. De uitzetting op het terrein.
" 28. De ter visie-legging van het plan van verdeeling.
" 29. Aanwijzing der kavels.
" 30. Opmaken der akte en toepassing bij het kadaster.

schalige Basis Kaart van Nederland (GBKN) en de automatisering veel vernieuwingen aangebracht, waarop in de hoofdstukken 3, 4 en 5 (de periode waarin dit aan de orde was) nader zal worden ingegaan.

Plaatselijke Commissie Staphorst

Zoals al eerder vermeld legde de Wet de uitvoering van de ruilverkaveling in handen van een Plaatselijke Commissie, die benoemd werd door Gedeputeerde Staten, op voordracht van de Centrale Commissie. De Plaatselijke Commissie kon daarvoor rechtshandelingen verrichten en in rechte optreden. De Staat garandeerde de nakoming van de daarbij aangegane verplichtingen. Nu stond de Plaatselijke Commissie er niet alleen voor, want zij werd in de beginjaren bijgestaan door deskundigen van de Heidemij (die in 1888 was opgericht als cultuurmaatschappij) en later door de Cultuurtechnische Dienst (toen die in 1935 werd opgericht) alsmede zoals wij zagen door een landmeter van het Kadaster onder de benaming 'landmeter-deskundige'.



Zittend de plaatselijke commissie, v.l.n.r.: K. Klooster (secretaris), K. Bovenhuis, H. Huls (voorzitter), A. Koster en K. Grit.
Staande v.l.n.r.: L. Korver (landmeter), Ir. A.G. Swart (secretariaat Centrale Commissie), J.J. Gorter, F. Henkel (landmeter), en Ir. C. Koning (Rijkswaterstaat).

Zoals uit de procedurebeschrijving hierboven bleek, moest na een positieve stemmingsuitslag allereerst goed vastgelegd worden wat de uitgangssituatie was: wie zijn de rechthebbenden, welke ruilwaarde hebben de kavels, en hoe staat het met de wegen en waterlopen? De landmeter was vooral betrokken bij de eerste twee. Zo was dus een Lijst van Rechthebbenden voorgeschreven in de Wet. Het belang van zo'n Lijst was groot: wie er op stond deed mee aan de ruilverkaveling en kreeg in ruilwaarde een toedeling terug, wie er niet op stond deed niet mee. De Wet zei bovendien dat de nieuwe rechtstoestand zoals die na inschrijving van de Akte van Toedeling zou gelden 'titel-zuiverend was' (zie verderop). Vandaar dat de Plaatselijke Commissie de Lijst ter visie moest leggen waarna een drietraps-bezwaren procedure voorgeschreven was: eerst bezwaar bij de Plaatselijke Commissie, bij onmin bij de rechter-commissaris, en dan bij voorgezette onmin bij de meervoudige kamer van de arrondissementsrechtbank.

Men zou wellicht verwachten dat hier de bestuursrechter in stelling zou worden gebracht, maar aangezien het niet alleen ging om een oordeel over de juistheid van de gevolgde procedure, maar tevens en vooral om de inhoudelijke kant van de zaak, was de arrondissementsrechtbank de aangewezen rechter.

Het was er dus wel wat aan gelegen dat de landmeter een zo goed mogelijke Lijst produceerde. Daarbij moest worden uitgegaan van de administratieve en cartografische gegevens zoals die binnen het Kadaster reeds bekend waren, iets anders was er immers niet. Er werd dus een speciale grondboekhouding gemaakt, gevuld met de bestaande gegevens, een soort 'projectadministratie'. Onder de Wet van 1924 was alleen de eigendomssituatie van belang. De gebruikssituatie hoefde toen nog niet te worden geïnventariseerd. Dat gebeurde pas later.

Het kwam regelmatig voor dat er verschillen werden geconstateerd tussen de situatie in het terrein en die in de openbare registers en kadastrale kaarten. Verschillen ontstonden vroeger snel omdat aan- en verkopen soms niet werden geregistreerd vanwege de daarmee gepaard gaande notariële- en inschrijvingskosten of uit onkunde of onwil, of niet geregistreerde erfopvolgingen. Grond werd dan informeel overgedragen buiten het zicht van de overheid. Daarnaast was de tenaamstelling ook niet altijd juist. Dit kwam doordat veel mensen in een bepaald gebied vaak dezelfde achternaam en/of voornaam hadden en er bij de notaris en de Kadastrale landmeter te velde verwarring was ontstaan, dan wel dat inmiddels vererving had plaatsgevonden waarvan het Burgerlijk Wetboek destijds inschrijving niet verplichtte.

Bij het opstellen van de Lijst der Rechthebbenden kwamen die verschillen natuurlijk boven water, en deze moesten worden opgelost met als uiteindelijke waarborg de controle door de rechthebbenden zelf door middel van de tervisielegging en de bezwarenbehandeling. Omdat in de HRW de diverse registers die ontstonden tijdens de hele procedure netjes met een 'R' nummer genummerd waren, was de Lijst van Rechthebbenden vanzelfsprekend de 'R1'.

Landmeter Cees Kroon vertelt over deze fase het volgende:

'Zo moest er tijdens de zomer met een polsstok (om ver te springen) over de brede sloten gesprongen kunnen worden en tijdens de winter moest er (met een flinke aanloop) over een dun laagje ijs worden overgestoken'

2.6.2 Werkplan 1

Het tweede onderdeel van het vastleggen van de uitgangssituatie betrof de schatting van de waarde van de bestaande kavels. Het ging niet om de economische waarde maar om de agrarische productiewaarde. Om tot een goede en algemeen aanvaarde waarde van de kavels te komen werd een verdeling van de grond in klassen gemaakt en een 'waarde per klasse' bepaald. Daartoe werden eerst de beste en slechtste gronden en vervolgens de bijbehorende waarde (de cultuurwaarde) bepaald. Het ging bij die waarde dus niet om de marktwaarde, maar om het agrarische productievermogen ofwel het voortbrengen vermogen. Dan werden de tussenliggende klassen bepaald en de daarbij behorende waarden. Die werden vastgelegd in een tabel in de vorm van 'waarde per m^2'. De bepaling, opmeting en kartering van de klassegrenzen en de berekening van de waarde van alle kadastrale percelen in het blok (zo werd het gebied van de ruilverkaveling gemakshalve aangeduid) moest vervolgens gebeuren. Hiertoe werd het terrein door een stelsel van evenwijdige (schattings-) lijnen, met een onderliggende afstand van 80 tot 100 meter in stroken verdeeld. Deze schattingslijnen werden opgevangen in hoofdschattingslijnen, die werden gelegd aan de randen van de kadastrale kaartbladen. Als dat allemaal gereed was konden de schatters met de landmeter het veld in (meestal lokale boeren) om grondboringen te doen en een waarde te bepalen. Deze kwam ook weer in een tabel. Daarna werden de locaties waar die schattingen plaatsvonden vast-gemeten (meestal door het aantal stappen te tellen) aan de schattingslijnen. Soms waren bijzondere vaardigheden van de schatters noodzakelijk.

1ste Schatting rvk Hoenholten

Vervolgens werden de schattingslijnen en de schattingsgrenzen met een 'biseau' (een soort precieze meetlat, zie de foto) op de schattingsveldkaart gekarteerd. Ook werden daarop de schattingsklassen en schattingsgetallen (van elk locatie waar een schatting was gedaan) weergegeven. Dit gebeurde allemaal in het terrein op een meettafel (zie foto hieronder).

Werkzaamheden aan meettafel in Staphorst West

Op basis van al deze gegevens werd per perceel eerst de waarde per schattingsklasse berekend en vervolgens de totale waarde van het perceel. Eventueel na een correctie van de formele kadastrale oppervlakte wanneer het verschil tussen de gemeten en de oorspronkelijke kadastrale oppervlakte te groot was.

Na de jaren '70 werd ook gebruikt gemaakt van de bodemkaarten van de Stichting STIBOKA (zie verderop).

Hoe stond het met het kaartmateriaal in de uitgangssituatie? Veel meer dan de bestaande kadastrale kaarten was er niet. Er waren weliswaar ook topografische kaarten, maar doorgaans op een kleine schaal en dus voor lokaal gebruik onhandig. Er werden daarom van het ruilverkavelingsblok kopieën van de kadastrale bijbladen gemaakt met de naam 'Werkplan 1'. Het waren echte 'werk'-kaarten die als extra gegeven de bovenvermelde schattingsgrenzen toonden en de daarmee samenhangende gebieden van gelijke schatting. Het 'Werkplan 1' was dus een weergave van de oude kadastrale toestand met de schattingsgrenzen daaraan toegevoegd.

Biseau

Hierop werden ook nog wijzigingen (bijv. splitsingen) bijgehouden van inmiddels plaatsvindende grond aan- en verkopen. Die gingen tijdens de ruilverkaveling gewoon door natuurlijk.

Nu waren de kadastrale kaarten in die tijd nog afkomstig uit de ontstaansperiode van het Kadaster, namelijk rond 1832. Het waren degelijke kaarten op speciaal papier, maar ze werden elke dag gebruikt om wijzigingen op aan te brengen waarbij de vervallen perceelgrenzen geradeerd werden (met een scherp mesje werden deze grenzen zorgvuldig weggekrast en in de structuur van het papier glad gestreken) en de nieuwe gekarteerd werden. Dat kwam de kwaliteit natuurlijk niet ten goede, en dan nog maar te zwijgen van rek en krimp door klimatologische omstandigheden ten kantore. Daarom nam de landmeter doorgaans bij een ruilverkaveling de kans te baat om nieuwe kaarten van het gebied te laten maken, de zogenoemde 'hermeting' waarna de nieuwe kaarten de toedeling der kavels zouden kunnen weergeven zodat met de

‘titelzuivering’ van de Akte van Toedeling er tevens een nieuwe set kadastrale kaarten ging gelden.

Ten behoeve van die hermeting van het ruilverkavelingsblok moest een technische landmeetkundige grondslag (een raamwerk van punten bekend in coördinaten x en y) worden aangelegd, die als regel moest worden verbonden met de punten van secondaire orde van de Rijksdriehoeksmeting (destijds veelal kerktorens) zodat de nieuwe kaarten in het landelijke coördinatenstelsel zouden zijn opgenomen. Bij het ontwerpen van het raamwerk van punten moest zoveel mogelijk rekening worden gehouden met het toekomstige net van wegen en waterlopen. Met de bepaling van de overige veelhoeks- en meetpunten moest worden gewacht op het definitief vaststaan van het Plan van Wegen en Waterlopen. Immers, pas in deze fase konden punten worden bepaald die handig lagen ten behoeve van de meting van de nieuwe kavelgrenzen.

Meting van de grens in relatie tot de schuur.

Hoe zat het met die wegen en waterlopen? (in de Wet 1924 destijds nog genoemd ‘Plan van Wegen en Waterlossingen’). Op basis van de door de Centrale Commissie aangeleverde kaart van het blok waarop het voorlopig Plan van Wegen en Waterlopen was opgenomen, moest de Plaatselijke Commissie het definitieve ontwerp van dit Plan maken. Door zijn ervaringen met de eerste schatting had de landmeter het terrein inmiddels goed leren kennen en had hij ook al inzicht in de mogelijke toedeling verkregen. Met die kennis paste hij het Plan aan en besprak dat met de Commissie. Vervolgens werd het bijgestelde Plan via de Centrale Commissie aan Gedeputeerde Staten gezonden die dit officieel moest vaststellen. In een latere fase zou de landmeter samen met een gedetailleerde opmeting van de omtrek van het ruilverkavelingblok zorg dragen voor de opmeting van de wegen en de waterlopen. Zo kwam de nieuwe infrastructuur zowel bestuurlijk als technisch vast te staan.

Die hermeting was ook nodig voor de blokgrens zelf (dus de grens van het totale ruilverkavelingsproject). Op de door de Centrale Commissie vastgestelde kaart van de ruilverkaveling moest deze grens worden aangebracht. Hiertoe

Grensmeting.

werd de gehele blokgrens langsgelopen en opnieuw ingemeten. Zo nodig werden er percelen (wanneer die voor een deel binnen en voor een deel buiten het blok vielen) gesplitst. Van deze grensregeling werd een proces-verbaal opgemaakt. Het moest immers volstrekt duidelijk zijn welke gronden wel en niet in het blok vielen; deed het perceel mee in de ruiling of niet?

2.6.3 Werkplan 2

Nadat de hiervoor genoemde metingen hadden plaatsgevonden, werden de nieuwe kaarten gemaakt, die in navolging van het hiervoor genoemde 'Werkplan 1' natuurlijk 'Werkplan 2' genoemd werden. In latere perioden werden hiervoor fotogrammetrisch vervaardigde kaarten gebruikt. Dit 'Werkplan 2' was van groot belang omdat hierop het latere Plan van Toedeling (toen nog geheten 'Plan van Verdeeling') ontworpen, berekend en gekarteerd zou worden.

Het waren echte 'werk'-kaarten die de eerder vermelde schattingsgrenzen, de nieuwe wegen en waterlopen en de elementsgrenzen toonden. Die elementen fungeerden als een soort voorlopige kavels. De omvang en locatie werden bepaald door de Cultuurtechnische Dienst en het Kadaster samen. Zij waren van groot belang bij de toedeling. Na de wenszitting en vervolgens het intekenen toonde het 'Werkplan 2' de nieuwe kavelgrenzen inclusief nieuwe kavelnummers.

Allereerst werd de totale oppervlakte en vervolgens de grootte van de verschillende daarbinnen gelegen blokdelen (of 'vakken') en van de wegen en waterlopen berekend. Daarna volgde de berekening van de grootten van de elementsgedeelten in de verschillende schattingsklassen op basis waarvan vervolgens de waarde van de elementen kon worden berekend. Wanneer tenslotte alle elementen waren berekend, dan werd met de telmachine het totaal voor het gehele ruilverkavelingsblok berekend en dat was dan de basis voor de toedeling.

2.6.4 Plan van Verdeeling (formeel het Ruilverkavelingsplan, ex art. 56 Wet 1924)

In de HRW werd een aantal aanbevelingen gedaan voor het opstellen van het 'Plan van Verdeeling'. In latere regelgeving heette dit het Plan van Toedeling. Daarbij werd ook al gesproken over 'overbeleggingen' en 'overschotten', dus overvraagde en ondervraagde gebieden. Op basis van de gegevens van de wenszitting en de algemene regels, kon eerst de toedeling worden ontworpen van de nieuwe

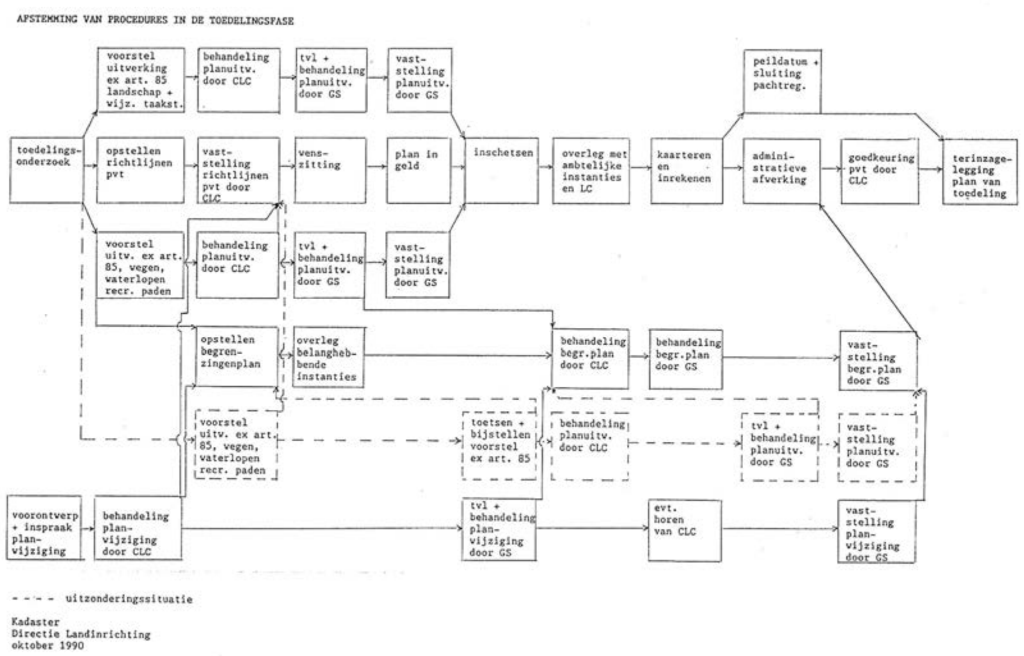


foto rechts: kartografische werkzaamheden ten behoeve van het Plan van Toedeling

kavels in de overvraagde gebieden (daar was krapte aan ruimte) en vervolgens die in de ondervraagde gebieden (daar was ruimte over). Dat gebeurde natuurlijk in nauw overleg met de leden van de Plaatselijke Commissie, want wettelijk gezien was het hun plan. Dat het vervaardigen van dit plan geen eenvoudige klus was blijkt wel uit het schema dat hierboven is toegevoegd.

Wanneer het 'Plan van Verdeeling' klaar was en door de Plaatselijke Commissie was vastgesteld, vond het inrekenen van de kavels plaats, waarna de nieuwe kavels hun nieuwe nummers kregen (leidend tot het Plan van Ruilverkaveling, art 56 Ruilverkavelingswet 1924). Hierna konden de uitzettingsgetallen ten behoeve van de metingen van de nieuwe kavelgrenzen worden berekend, waarna de metingen in het terrein konden plaatsvinden. Doorgaans gebeurde dit voorafgaand aan de tervisielegging van het Plan van Toedeling zodat de rechthebbenden in het terrein al inzicht konden krijgen in de ligging van de nieuwe grenzen.

Net als de Lijst van Rechthebbenden en het Register van Eerste Schatting, kende het 'Plan van Verdeeling' een ordentelijke tervisielegging en bezwarenbehandeling. Gelijktijdig met het 'Plan van Verdeeling' werd de Lijst ter visie gelegd met wat ieder moest gaan betalen. Per eigenaar moest worden bepaald welk bedrag deze zou moeten afdragen aan de ruilverkaveling. Omdat er in deze fase nog geen sprake was van subsidie ging het hier om redelijk grote bedragen.

Nadat de bezwarenbehandeling was afgehandeld werd de Akte van Toedeling opgemaakt en gepasseerd door een notaris uit de streek. Vervolgens werd deze Akte ingeschreven in de openbare registers. Vanwege het principe van originaire rechtsverkrijging (de 'titelzuivering', zie verderop) was er hierdoor sprake van een totaal nieuwe juridische en kadastrale situatie.

Voor de landmeter was het een enorme uitdaging om al deze werkzaamheden op een goede wijze uit te voeren. En zoals hiervoor vermeld moest hij zich daarbij ook nog baseren op kadastrale gegevens die in die tijd vaak niet compleet waren en vaak niet overeenkwamen met de situatie in het veld.

In een lezing voor de Vereniging voor Kadaster en Landmeetkunde van Ir. Ferdinandus ('Nand') Pieter Mesu (de latere directeur van de Cultuurtechnische Dienst) in 1923, hield hij zijn gehoor voor dat aan deze deskundige zoveel eisen werden gesteld dat het wel een "Übermensch" moest zijn (dat woord kon toen nog zonder connotaties gebezigd worden).

Gorter's reactie was de volgende:

'Geenszins. Maar wel dient hij voldoende inzicht in landbouwkundige en cultuurtechnische vraagstukken te hebben om de voor elke ruilverkaveling hem ten dienst staande gegevens naar waarde te kunnen beoordelen. Hij werpe zich daarbij echter niet als volleerd cultuurtechnicus of landbouwkundige op; er is overigens reeds meer dan genoeg voor hem te doen. En niet late hij zich in met ruilverkaveling, als het hem ontbreekt aan liefde voor het werk en hart voor onze zwoegende landbouwenden stand!'.

Uitleg tijdens tervisielegging Plan van Toedeling.

Ook in latere jaren werd de inzet van de landmeter zeer gewaardeerd. Dat blijkt wel uit hetgeen Ir. A. Govers, een bekend landmeter in de ruilverkaveling in de jaren 40, 50 en 60 van de 20e eeuw schreef in zijn publicatie 'Ruilverkaveling in de praktijk', namelijk dat de door de minister aangewezen landmeter-deskundige een onontbeerlijk

persoon was voor de Plaatselijke Commissie en in wezen alles in handen had. Vanaf de jaren '50 van de 20e eeuw heeft de jurist van de Cultuurtechnische Dienst, die toen aangesteld werd met het oog op de bezwarenbehandelingen, nog knap zijn best moeten doen om zijn plaatsje te verwerven tussen al die door de wol geverfde landmeters, ten einde zijn juridische begeleiding en ondersteuning van de Commissies bij rechtbank-zittingen te kunnen realiseren. Zoals wij verderop zullen zien slaagde hij daar overigens prima in.

2.7 Welke ambtelijke organisaties waren rechtstreeks betrokken bij een ruilverkaveling?

Er waren in deze periode verschillende organisaties betrokken bij de ruilverkaveling. Hoewel de politieke eindverantwoordelijkheid voor het ruilverkavelingswezen uiteraard berustte bij de Minister van Landbouw (toen het Departement van Binnenlandse Zaken en Landbouw), was de minister zo verstandig geweest de dagelijkse leiding van de ruilverkavelingen in Nederland toe te kennen aan een landelijke Commissie, waarin vertegenwoordigers van de meeste betrokkenen verenigd waren. Er werd dus al vroeg gedacht aan draagvlak, participatie en poldermodel! Deze commissie kreeg de naam 'Centrale Commissie voor Ruilverkaveling'.

Wat zei de Ruilverkavelingswet 1924 daarover? Artikel 13 stelde dat een 'Centrale Commissie door Ons geregeld (moest worden) met dien verstande dat twee vijfden van het aantal leden en plaatsvervangende leden moesten worden benoemd uit centrale landbouwverenigingen'. De Memorie van Toelichting gaf nog wat aanvulling, namelijk dat 'de Centrale Commissie samengesteld zal zijn uit deskundigen op cultuurtechnisch en juridisch gebied'.

Bij de artikelsgewijze behandeling in de Tweede Kamer merkte kamerlid Jan Weitkamp (CHU, hij werd in de Kamer 'boer Weitkamp' of 'Boer Krelis' genoemd) op:

'Op bijna ieder terrein der landbouwhuishoudkunde zal de commissie zich dienen te oriënteren. Er moet rekening gehouden worden met kadastraal-hypothecair, cultuurtechnisch, juridisch en landhuishoudkundig gebied. Als dus b.v. de commissie bestaat uit één jurist, één kadastraal-hypothecair deskundige, één lid, bekend met cultuurtechniek, ontwatering enz., en twee leden, bekend met de algemeene landbouwbelangen, die op dat gebied geen ambtelijke functie bekleeden, zou het voldoende kunnen zijn. Met de laatsten bedoel ik voldoende ontwikkelde, practische landbouwers'.

Minister Charles Ruys de Beerenbrouck kon zich daar wel in vinden, toen hij zei:

'...inderdaad ik dacht aan 2 landbouwkundigen, 1 jurist, 1 waterstaatsman en 1 Kadasterman...'.

Hoe pakte dit nu in de praktijk uit? Welnu, bij Koninklijk Besluit van 26 November 1924 nr. 27 werden benoemd in de Centrale Commissie, dr. L. Deckers, secretaris van den Ned. Boerenbond, te 's-Gravenhage (voorzitter), S.I.

Louwes secretaris van de Overijsselsche Landbouwmaatschappij, te Zwolle (lid), mr. dr. K.J. Frederiks referendaris bij het Departement van Binnenlandse Zaken en Landbouw, te 's-Gravenhage (lid), Jhr. C. E. W. van Panhuys directeur van het Rijksbureau voor de Ontwatering, te 's—Gravenhage (lid), J. F. A. van Riessen ingenieur-verificateur van het Kadaster, te Utrecht (lid).

Tot plaatsvervangende leden werden benoemd: J. Middelveld te Ruinerwold, J. Wuyte Jzn. te Huizum bij Leeuwarden, Mr. dr. J. W. Schneider advocaat en procureur, te Hengelo (O.), G. J. van den Broek hoofdingenieur van den Rijkswaterstaat, te 's-Gravenhage, P. W. H. Paulussen ingenieur-verificateur van het Kadaster, te Roermond, tot eerste secretaris: J. P. van Lonkhuysen directeur der Ned. Heidemaatschappij, tot tweede secretaris: H. J. van Leusen hoofdambtenaar bij de Ned. Heidemaatschappij.

Kortom: het Kadaster was inderdaad vertegenwoordigd zowel qua lidmaatschap als plaatsvervangend lidmaatschap.

De Heidemij, die op 5 januari 1888 te Arnhem als cultuurmaatschappij was opgericht met het oog op de vele ontginningen die plaatsvonden in ons land, speelde een soortgelijke rol in de beginjaren van de ruilverkaveling. De Heidemij was dé grote uitvoerder van de infrastructurele en cultuurtechnische werken. Daarnaast was er de landmeter van het Kadaster. Het kabinet vond het destijds niet nodig om de Heidemij in de Wet te noemen, die werd gezien als aannemer, maar wel de landmeter van het Kadaster.

Hoe zat dat? De Memorie van Toelichting van de Ruilverkavelingswet 1924 stelde dat 'aan de Plaatselijke Commissie moest worden toegevoegd een deskundige op landbouwkundig gebied die haar raadsman is en als landmeter haar bijstaat met zijn technische kennis op het gebied van het kadaster, opmetingen als anderszins. een deskundige, die in practischen en theoretischen zin de Plaatselijke Commissie bij al hare werkzaamheden ter zijde staat'.

In de oorspronkelijke tekst van de Memorie werd dus gesproken van 'deskundige'. De Bijzondere Commissie uit de Tweede Kamer stelde echter voor 'deskundige' te vervangen door 'landmeter van het Kadaster'. In de toelichting staat: 'ter vermijding van dubbel werk'.

Bij de artikelsgewijze behandeling stelde kamerlid Egbertus Beumer (ARP), voorzitter van de Bijzondere Commissie, 'dat de Plaatselijke Commissie, onder wier zorgen de uitvoering der ruilverkaveling zal plaats hebben, door een landmeter als deskundige zal worden bijgestaan'.

En zo komt het dus dat in artikel 29 lid 2 van de Wet genoemd staat dat 'de Plaatselijke Commissie wordt bijgestaan door een landmeter van het Kadaster aan te wijzen door Onze met de zaken van den landbouw belasten Minister in overleg met Onzen Minister van Financiën, en, zoo nodig, door andere deskundigen, aan te wijzen door de centrale commissie, de Plaatselijke Commissie gehoord'.

Direct daarna werd de eerste landmeter van het kadaster benoemd, en wel Jonas te Leeuwarden, die werd aangewezen voor 'den, ingevolge art. 29 der Ruilverkavelingswet aan de Plaatselijke Commissie belast met de uitvoering der werkzaamheden voor de ruilverkaveling der Hollumer Mieden op Ameland, te verleenen bijstand'.

Een ander belangrijk instituut was dus de Plaatselijke Commissie, die -zoals we al eerder zagen- de ruilverkaveling zou leiden, rechtshandelingen kon verrichten en in rechte kon optreden, bijgestaan dus door de landmeter. Leden van de Plaatselijke Commissie waren doorgaans de boerenvoormannen van de streek, waar de boeren vertrouwen in hadden. Dat vertrouwen was vanzelfsprekend cruciaal, want eigendomsrechten (later ook pachtrechten) als inbreng in handen geven van anderen in de verwachting er met de toedeling beter uit te komen, vergde voor de boeren het overstappen van een zekere drempel, ook al waren er tal van rechtswaarborgen in de Wet ingebouwd. Wij zagen dat ook op landelijk niveau uitdrukkelijk was bepaald dat 'practischen landbouwers' lid moesten zijn van de Centrale Commissie. In de praktijk waren dit natuurlijk vooraanstaande landelijke boerenvoormannen, die het vertrouwen genoten van de hele agrarische sector. Dus de toenmalige regeringen hadden wel door dat 'vertrouwen' gewaarborgd moest zijn.

Reeds werd vermeld dat in de beginjaren de Heidemij nauw betrokken was. In 1935 vond de minister van Landbouw echter de tijd rijp om de Heidemij meer in de rol van aannemer te brengen en een eigen ambtelijke dienst in het leven te roepen. Die zou het ministeriële beleid kunnen uitdragen bij de Plaatselijke Commissie, het budget beheren en alle technische ontwerpen verrichten van de wegen en waterlopen tot de cultuurtechnische vormgeving van nieuwe percelen. Dat werd de Cultuurtechnische Dienst. De achterliggende reden was vanzelfsprekend dat het ruilverkavelingsinstrument een grote vlucht nam, die mede veroorzaakt werd doordat de Staat er op een gegeven moment belang bij kreeg veel projecten in uitvoering te nemen die namelijk konden dienen als werkverschaffing in de crisisjaren '30. De beleidsmatige en cultuurtechnische ondersteuning moest dus geprofessionaliseerd worden.

Het betekende voor de landmeter natuurlijk wel dat diens rol ook veranderde. De cultuurtechnici namen diverse werkzaamheden over die de landmeter voorheen verzorgde. Die bemoeide zich namelijk met -eigenlijk- alles, maar daar kwam nu een taakverdeling voor in de plaats. De Cultuurtechnische Dienst heeft vele jaren een prominente rol gespeeld, ging in 1978 Landinrichtingsdienst heten, in 1997 Dienst Landelijk Gebied, en werd uiteindelijk in 2015 opgeheven. Deze namen geven overigens fraai weer hoe het met de doelstelling van het ruilverkavelingsinstrument is vergaan door de jaren heen.

Het spreekt vanzelf, dat buiten de ambtelijke diensten, vele overheidsorganen een rol speelden, zoals Gedeputeerde Staten, die van tijd tot tijd iets moesten goedkeuren, gemeenten en waterschappen die betrokken waren bij

de plannen en uitvoering van wegen, waterlopen en cultuurtechnisch werk in het terrein.

Zoals hierboven vermeld en toegelicht, werd de Wet van 1924 opgevolgd door de Wet van 1938. Veranderde dat nog iets op organisatorisch gebied? De Centrale Commissie voor Ruilverkaveling wordt nu Centrale Cultuurtechnische Commissie, al snel in de praktijk afgekort tot de 'CCC'. In de nieuwe wet werd in Art. 8 bepaald dat 'de algemene leiding in ruilverkavelingszaken is opgedragen aan een centrale commissie, welker samenstelling en wijze van werken bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld met dien verstande, dat ten minste twee vijfden van het aantal leden en twee vijfden van het aantal plaatsvervangende leden worden benoemd na aanbeveling van de door Onze Minister aan te wijzen centrale landbouwverenigingen'. Bij Koninklijk Besluit van 25 juli 1938 werd tot voorzitter benoemd ir. L.A.H. Roebroek, Directeur-Generaal van den Landbouw, met als één van de gewone leden Mr. H. Iwema, Administrateur bij het Departement van Financiën (Inspecteur van de Hypotheken en het Kadaster). De landmeter van het Kadaster verhuisde naar artikel 44, 2e lid, dat zegt: 'De Plaatselijke Commissie wordt bijgestaan door een landmeter van het Kadaster, die tegelijk met een plaatsvervanger door Onze Minister in overleg met Onze Minister van Financiën wordt aangewezen, en zo nodig door andere deskundigen, aan te wijzen door de Centrale Commissie'.

2.8 Vermeldenswaardige bijzonderheden

2.8.1. Over- en onderbedeling.

Het woord zegt het al: de hoofdzaak van de ruilverkaveling is het ruilen van kavels. De Wet stelt dat rechthebbenden recht hebben op toedeling van gronden van dezelfde aard en waarde als de gronden die zij inbrengen. Het ging destijds om eigendom. Pachtrechten kwamen pas later aan de orde (wetswijzigingen van 1938 en 1954). De landmeter moest binnen een stramien van een bestaande en nieuwe infrastructuur de nieuwe verkaveling ontwerpen. Dat ontwerp diende te voldoen aan wat de Ruilverkavelingswet eiste aan waarborgen voor de rechthebbenden. Dat was een knap ingewikkelde opgave. Toch was er in de aanpak ook enige 'smeerolie' opgenomen om tot een goede verkaveling te komen.

Zo stelde artikel 5 van de Wet van 1924 dat iedere rechthebbende recht had op een toedeling van dezelfde waarde aan ingebrachte kavels, maar dat daarvan mocht worden afgeweken als dat een behoorlijke ruilverkaveling in de weg zou staan. Rechthebbenden moesten dus accepteren dat de toedeling en de inbreng niet precies dezelfde waarde hadden. Het verschil mocht echter niet groter zijn dan 5 procent van de waarde van de inbreng, en diende later in geld te worden verrekend. Dat artikel voorkwam dat in het terrein massaal slootjes en weggetjes luttele meters moesten worden verschoven om de waarde precies gelijk te krijgen als die van de inbreng.

2.8.2 De titel-zuiverende werking

Een andere bijzonderheid betreft wat artikel 73 zegt, namelijk dat de Akte van Toedeling zoals die door de notaris moest worden opgemaakt, als titel geldt voor de daarin opgenomen rechten, en dat door overschrijving van deze akte in de openbare registers van het Kadaster de daarin genoemde zakelijke rechten worden verkregen. Deze formulering heeft te maken met het diepste wezen van het goederenrecht, het gedeelte uit het burgerlijke recht dat over rechten op onroerende zaken handelt. Het is immers normaal gesproken zo dat, als men de eigendom van een onroerende zaak wil verwerven, men het moet kopen. De overdracht van zo'n goed moet voldoen aan vier eisen uit het BW, namelijk wilsovereenstemming tussen verkoper en koper, de aanwezigheid van een overeenkomst die tot de levering van het goed verplicht, beschikkingsbevoegdheid van de verkoper, en overschrijving in de openbare registers. Dus is er met één van deze eisen iets mis, is er niet aan voldaan, dan vindt juridisch gezien geen overdracht plaats. De rechtszekerheid gebiedt dus om bij de overdracht van een onroerende zaak goed te kijken naar voorgaande overdrachten en dat is wat de notaris dan ook altijd doet alvorens een overdrachtsakte te passeren. De Akte van Toedeling (onder de Wet van 1924 nog genoemd de 'Akte van Ruilverkaveling') geldt echter als titel voor de daarin omschreven rechten en -zo wordt in de Wet er aan toegevoegd- door de overschrijving van de akte in de openbare registers worden deze rechten verkregen. Met andere woorden: degene aan wie in de Akte iets wordt toegedeeld, verkrijgt door dit simpele feit de eigendom. Wat er ook mis mocht zijn met de eigendomsoverdrachten van vroeger, het speelt allemaal geen rol meer. De Akte is titel-zuiverend. Vanaf het moment van Aktepassering gelden in het ruilverkavelingsblok alleen die zakelijke rechten zoals ze in de Akte zijn genoemd. Al het oude is vervallen: verkrijging krachtens de wet, en niet krachtens overdracht van een vorige eigenaar. Duidelijk is dat vanwege de titelzuiverende werking een Akte van Toedeling foutloos moest zijn: een hoop controlewerk!

2.8.3 De ondertekening van de Akte van Toedeling

In het rechtsverkeer tussen natuurlijke en rechtspersonen zijn zij degenen die bij de notaris de akte van overdracht of ruil moeten ondertekenen. Vanzelfsprekend, zij zijn immers beschikkingsbevoegd. Maar als alle eigenaren in een ruilverkavelingsblok de Akte van Toedeling zouden moeten ondertekenen, dan was men nog wel even bezig. Vandaar dat de Ruilverkavelingswet 1924 bepaalt dat -naast de ondertekening door de notaris- ondertekening door Plaatselijke Commissie en rechter-commissaris volstaat. Zij treden als het ware in de plaats van alle rechthebbenden. Dit is afgeschaft bij de Wet Inrichting Landelijk Gebied (2007; Wilg): daar volstaat de handtekening van de voorzitter en de secretaris van de Herverkavelingscommissie. Een kwestie van vereenvoudiging van procedures.

2.9 De eerste kavelruilen / ruilverkavelingen in Nederland

Toen Gorter terugkwam uit Duitsland werd hij, zoals hiervoor vermeld, benoemd tot hoofd van het Kadastrale Ruilverkavelingsbureau te Zwolle.

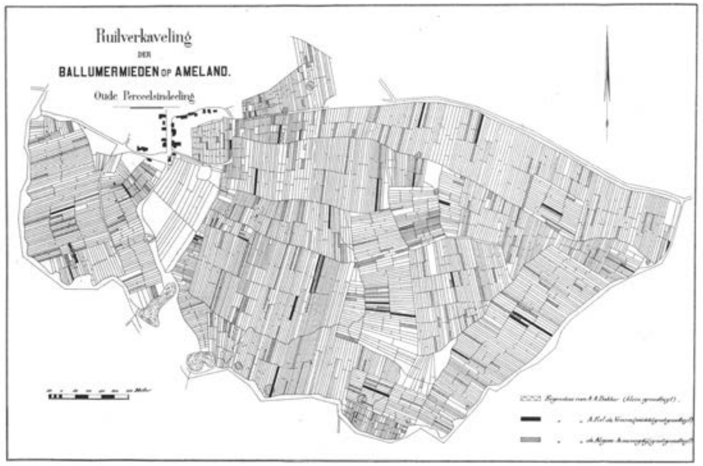
In die tijd werd het Kadaster ook belast met de algehele uitvoering van de ruilverkaveling.

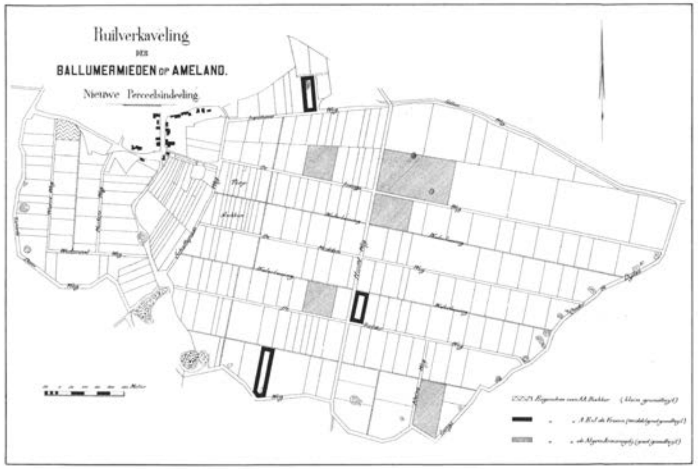
Vóór die tijd, in 1916, vond de eerste verkaveling plaats. Dat was de verkaveling ‘De Ballummer Mieden’ op Ameland. Er was nog geen Wet, dus de verkaveling gebeurde op basis van vrijwilligheid. Het blok was klein, zo’n 190 ha, maar de 119 eigenaren hadden samen 3600 percelen. Het initiatief werd genomen door de Heidemij en de dijkgraaf Theo van Welderen baron Rengers. Landmeter Hendrik Jan Klompe van het Kadaster ging aan de slag en het lukte hem om het aantal percelen te verminderen tot 219. De uitvoering was daarbij in handen van de Heidemij. De Heidemij werd door de Staat altijd ingehuurd als het ging om ontginningswerkzaamheden, maar ook bijvoorbeeld bij het verdelen van onverdeelde markengronden onder deelgerechtigden (Markenwet 1886).

Een andere poging op Ameland, bij Hollum, liep daarentegen op niets uit. Door tegenstand werd de vrijwillige instemming niet bereikt. Daar moest gewacht worden op de Wet. Toen die in 1924 kwam, was de ruilverkaveling Hollummer Mieden de eerste wettelijke ruilverkaveling. De stemming in 1925 verliep positief. De grootte was 340 ha en de 466 eigenaren zagen hun aantal kavels gereduceerd van 5000 naar 500. De tweede en derde wettelijke ruilverkavelingen waren de Noordlander Made (166 ha) en Nieuwleusen (1216 ha).

Ballummer Mieden

Hollummer Mieden



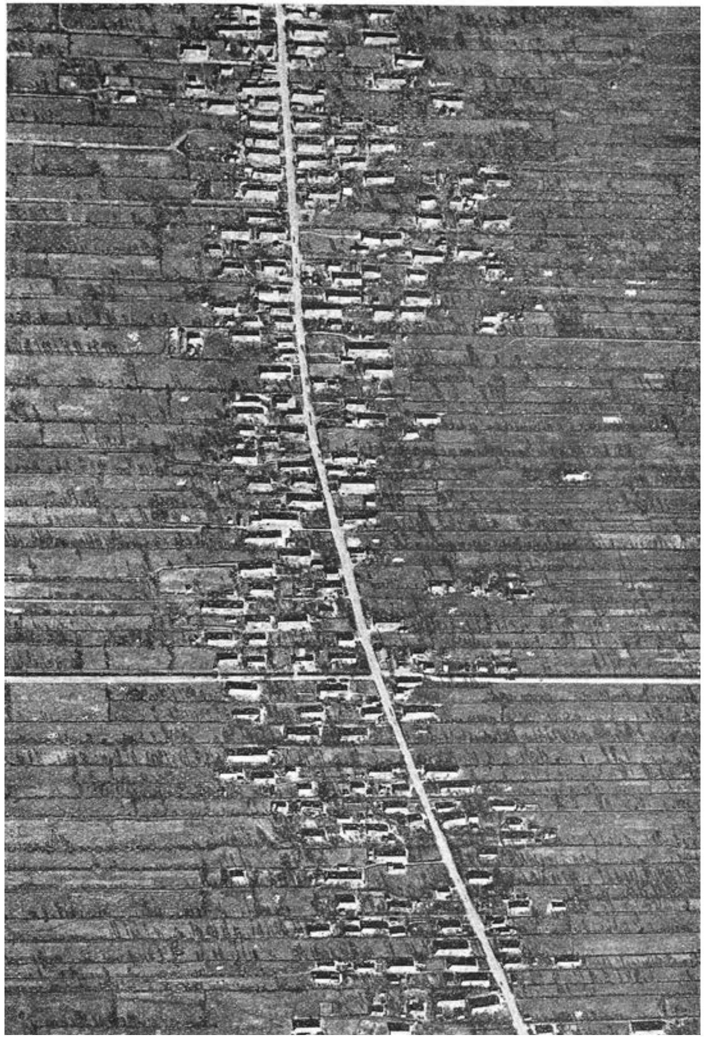


Gorter begon met enthousiasme aan zijn ruilverkavelingswerkzaamheden in onder meer de ruilverkavelingen Nieuwleusen (1216 ha), De Bleeken (gemeente Heesch, 170 ha), Wanroysche Peel (1000 ha), Exloërveen (480 ha), Staphorst (1820 ha), Urk (60 ha) en de Eemnesser Polders. Er zijn nog vele andere ruilverkavelingen met vergelijkbare oppervlakten en problematieken uitgevoerd, met name in het oosten van het land, omdat daar de verkavelingsproblematiek (grote versnippering van gronden) het meest schrijnend was. Dit betekende werk voor 4 landmeters en 3 tekenaars. De gemiddelde duur van een ruilverkaveling was 2,5 jaar, er was in totaal ongeveer 2000 ha per jaar in bewerking en per jaar kwam er 850 ha aan ruilverkavelingen gereed.

2.9.1 De ruilverkaveling Staphorst: de meest gecompliceerde van toen.

Van deze ruilverkavelingen was die van Staphorst met een grootte van ongeveer 1820 ha de meest gecompliceerde en bewerkelijke. Vroeger, bij de oorspronkelijke verdeling van de gronden, werd door de boerenfamilies in hoge mate met de billijkheid rekening gehouden en wel zodanig dat alle hoeven (boerenbedrijven) zoveel mogelijk evenveel land moesten bevatten van goede (later in de ruilverkaveling was de schattingswaarde ongeveer fl. 1600,- per ha), gemiddelde en slechte kwaliteit, en eventueel woeste grond (met een latere schattingswaarde van fl. 150,- per ha). En omdat de beste grond aan de weg was gelegen en de kwaliteit afnam naarmate men verder van de weg was verwijderd resulteerde dit in een verkaveling van kavels van slechts enkele tientallen meters breedte, kilometers diepte en afnemende kwaliteit.

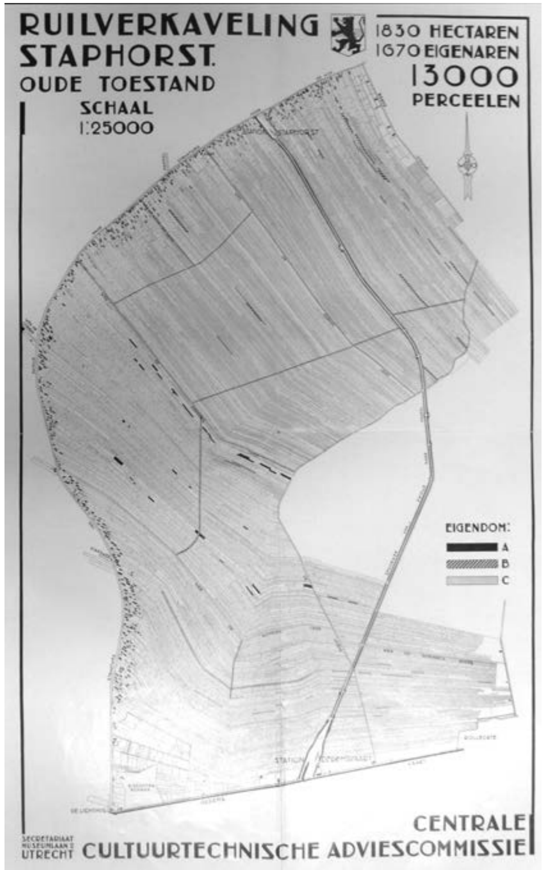
Staphorst



Luchtfoto Staphorst Rouveen

Deze verdelingsprocedure is met name door vererving eeuwenlang voortgezet totdat een verdere verdeling in de lengte niet meer mogelijk was. Als toen wederom een nieuwe verdeling moest plaats vinden dan werd het betreffende stuk in de breedte verdeeld, maar weer zodanig dat iedere erfgenaam evenveel van het goede, minder goede en slechte land kreeg toegewezen. Zie ook de foto's van achter elkaar gelegen boerderijen. Dit verdeelsysteem was er de oorzaak van dat de gemeente Staphorst langzamerhand in duizenden perceeltjes was verdeeld met een gemiddelde oppervlakte van slechts enkele aren. Alleen in het ruilverkavelingsgebied lagen al 13.000 kadastrale percelen. Een treffend beeld van deze versnippering en vervolgens het oplossen daarvan is te zien op de kaart Oude resp. Nieuwe Toestand Ruilverkaveling Staphorst (zie kaarten).

De directe aanleiding tot de ruilverkaveling was de aanleg van een nieuwe rijksweg in de gemeente Staphorst. Omdat overeengekomen werd dat de kosten van de ruilverkaveling door Rijkswaterstaat zouden worden gedragen werd bij de stemming met grote meerderheid tot ruilverkaveling besloten.



De heer Gorter

Ondanks het grote verschil in kwaliteit van de grond is een sterke samenvoeging van percelen gerealiseerd. De gemiddelde grootte van de kavels werd 5 á 6 maal zo groot als de oorspronkelijke gemiddelde oppervlakte.

De inzet van Gorter werd hier zeer gewaardeerd. Hij verrichtte baanbrekend werk door niet alleen te zorgen dat de aanleg van een rijksautoweg door het bouwlint van de gemeente Staphorst werd mogelijk gemaakt, maar ook door tegelijkertijd een grote concentratie van de kavels te realiseren.

Dat Gorter bij het overtuigen van de bevolking ook wel weerstand ondervond blijkt wel uit een ingezonden brief in de Meppeler courant (1942) waarin de volgende passage staat:

'Deze Verk(aveling) is niet naar Gods Woord. Dat zegt: Gij zult niet begeren iets van uw naaste. De verkavelaars zijn met het hunne niet tevreden. Zij begeeren de rechtmatige eigendom van hen, die wél tevreden zijn, voor wie de erven der vaderen nog betekenis heeft. Deze Verk. is de moderne wijze van Achab om Naboth's wijngaard te nemen. Daarom ook bevat deze Verk. de kiem voor burgerslag en doodslag'

In de eerste fase bij het opstellen van de Lijst der Rechthebbenden moest Gorter direct flink aan het werk. Door het systeem van vele onderhandse verkopen en doorverkopen, was vaak de actuele eigendomssituatie niet duidelijk en kwam deze niet overeen met de kadastrale situatie. Als kadasterexpert wist Gorter hier op basis van objectieve gegevens alsmede door goed te luisteren vaak een com-

promis te bereiken. Met als gevolg dat het aantal bezwaren meeviel en de bezwaren konden worden opgelost.

Met name in de fase van het opmaken van het Plan van Toedeling was het zaak een zo eerlijk mogelijk plan te maken waarbij een ieder in gelijke mate profiteerde. Daarbij werd ook dankbaar gebruik gemaakt van de vele aankopen van de Heidemij die vele hectaren verwierf met name in de in het achterland liggende gebieden. In sommige gebieden resulteerde dit hierin dat de verkaveling compleet veranderde. Men zie bijvoorbeeld de situatie voor en na ruilverkaveling in het Land van Vollenhove (zie kaart).

De waardering voor Gorter blijkt onder meer uit de weg die naar hem is vernoemd (zie foto).

2.9.2 De ruilverkaveling Urk: geen eiland meer

De ruilverkaveling Urk was het volgende project van Gorter. Deze ruilverkaveling, die een oppervlakte had van slechts 60 ha en werd uitgevoerd in de jaren 1934 en 1935; dat was dus vlak na het afsluiten van de Zuiderzee door de Afsluitdijk (in 1932) en vlak voordat de Lemsterdijk zou worden afgesloten (in 1939). Urk was geen eiland meer. Later, in 1942, werd bovendien de Noordoostpolder gerealiseerd, waar Urk toen onderdeel van ging uitmaken. De situatie was hier gecompliceerd omdat het hooi- en grasland voor ongeveer 28 ha bestond uit de Gemeenteweide waarop iedere geboren Urker tegen betaling 2 'koebeesten' mocht weiden.

De rest, ongeveer 32 ha, werd het hooiland genoemd waar een beperkt aantal gebruikers (de "Landers" genoemd) het hooi- en weiderecht had. De eigendomssituatie was hier omstreden. Volgens het Kadaster stond het land op naam van de gemeente en 9 mede-eigenaren. Maar de 'Landers' meenden dat zij het eigendomsrecht hadden. In werkelijkheid bestond dit land uit wel 280 verspreid liggende lapjes grond met een groot aantal gerechtigden en bovendien met een slechte ontsluiting. De 'Landers' wilden verbetering en vroegen toen voor het gehele hooiland (32 ha) ruilverkaveling aan bij Gedeputeerde Staten van Noord-Holland waar Urk toen onder viel.

De Centrale Commissie adviseerde vervolgens om ruim 60 ha in uitvoering te nemen. De Commissie was namelijk van mening dat het verstandig was de gronden van de gemeente en ook van het Rijk (de dijk en een paalscherm) in het blok op te nemen met name ten behoeve van het aanleggen van een ontsluitingsweg. Daarnaast adviseerde de Commissie om de eigendom van het hooiland aan de 'Landers' toe te delen tegen betaling van een afkoopsom. Dit leverde aardig wat discussie op tussen de partijen en de gemeente Urk. Bovendien was er ook het nodige te doen over de toewijzing van eigendom, beheer en onderhoud tussen gemeente en Rijkswaterstaat. Maar na wat stevige discussies en een enkel dreigement (zo dreigde Rijkswaterstaat een nieuw eiland in de buurt van het eiland Urk op te spuiten wanneer Urk voet bij stuk zou houden) kwamen de partijen er uit en kon de stemming van de ruilverkaveling gaan plaatsvinden.

Urk

Eemnesserpolder

Vliegschijf

Met een dubbele meerderheid werd de ruilverkaveling aangenomen. Vervolgens werd de Plaatselijke Commissie benoemd en onder de bezielende ondersteuning door Gorter werd in 1934 de uitvoering gestart. En reeds in mei 1935 werd de Akte van Toedeling ondertekend en kon de ruilverkaveling worden afgesloten. Volgens het uiteindelijke plan verwierven de 'Landers' de volle eigendom van goed gevormde kavels, alle gelegen aan de nieuw aangelegde ontsluitingsweg. Het Rijk verwierf de volle eigendom van de kuststrook.

2.9.3 De ruilverkaveling Eemnesserpolder: technisch innovatief

De ruilverkaveling Eemnesserpolder was technisch gezien een geval apart. Deze ruilverkaveling kende een oppervlakte van 2100 hectare en voltrok zich van 1938 tot 1942. Gorter, die wel hield van innovaties, paste daar voor het eerst de luchtkartering toe. Tot dan toe werden voor het maken van nieuwe kaarten (de 'Werkplans 2') talloze veldmetingen verricht. In mei 1938 liet Gorter echter luchtfoto's maken, die het gehele gebied vastlegden op 9 foto's van 20x20 centimeter. Een gevolg was dat men nu heel nauwkeurig de oppervlakte van het blok kon bepalen, en men tot de ontdekking kwam 29 hectare meer te hebben dan eerst gedacht, niet in het echt vanzelf maar op papier. De ruilverkaveling was overigens succesvol: het aantal percelen werd teruggebracht van 1473 naar 593. Het aantal percelen groter dan 5 hectare steeg van 15 naar 133.

2.10 Hoe ging het verder met Jan Gorter?

Per 1 november 1945 werd Gorter hoofd van de Kadastrale Ruilverkavelingsdienst en tevens adviserend lid van de Centraal Cultuurtechnische Commissie. Vanaf die tijd zou de Ruilverkavelingsdienst geweldig groeien. In 1945: 6 bureaus (Groningen, Zwolle, Utrecht/Arnhem, Eindhoven en Breda, Leeuwarden) met 100 personeelsleden. In 1947: 11 bureaus met 200 personeelsleden (tegen 2 bureaus, Leeuwarden en Zwolle, met 6 personeelsleden in 1925).

Na de bevrijding in 1945 kwam er een stroom van aanvragen tot ruilverkaveling binnen. Dit leidde tot instelling van extra bureaus in Almelo en Alkmaar.

De grote schade die de Tweede Wereldoorlog bracht aan Walcheren was aanleiding tot instelling van een specifiek bureau in Middelburg ter uitvoering van de speciale Herverkavelingswet Walcheren 1947. Later werden Schouwen Duiveland en Tholen getroffen door de overstromingsramp in 1953. Dat leidde tot instelling van ruilverkavelingsbureaus in Zierikzee en Sint Maartendijk.

Al deze ontwikkelingen heeft Gorter binnen het Kadaster geleid. Weliswaar niet meer als landmeter in een ruilverkavelingsproject maar als beleidsmaker en hoofd van de Ruilverkavelingsdienst.

De eerder genoemde dissertatie van dr. Simon van den Bergh vermeldt:

'De ruilverkaveling in Nederland had een enorme sprong voorwaarts gemaakt. Twintig jaar tevoren was hij (Gorter) samen met Jonas op stage in Duitsland geweest om daar het kadastrale ruilverkavelingswerk te leren. Nu werd Nederland vanuit het buitenland bezocht door toekomstige landmeters'.

In 1957 volgde eervol ontslag en ging hij met pensioen. In 1970 overleed hij.

"Twintig jaar na de stage van Jonas en Gorter in Duitsland bezochten geïnteresseerde landmeters vanuit het buitenland Nederland om hier de aanpak te bestuderen"

3. De hoge vlucht van de ruilverkaveling: de periode 1938-1985

3.1 Introductie

Als gevolg van de benodigde dubbele meerderheid bij de stemming en de afwezigheid van een subsidieregeling werden er op basis van de Wet 1924 maar relatief weinig ruilverkavelingen uitgevoerd. In de periode 1924-1940 werden 48 projecten in uitvoering genomen, hoewel er 155 werden aangevraagd. De rest werd afgestemd of voldeed niet aan de eisen om überhaupt gestemd te worden.

Dat veranderde toen de Wet van 1938 werd aangenomen. Onder deze Wet was voor het aanvragen van een ruilverkaveling nog slechts 20% van de eigenaren nodig en niet 25%. Ook de stemmingseisen veranderden. Een ruilverkaveling vond doorgang wanneer minimaal de helft van de eigenaren vóór was of wanneer een minderheid van de eigenaren met minimaal de helft van de instemming gebrachte oppervlakte vóór was, een 'enkele meerderheid' dus. Beide was natuurlijk het mooist: een meerderheid van eigenaren en van oppervlakte. Thuisblijvers werden net als onder de Wet van 1924 overigens nog steeds geacht vóór te stemmen. De ruilverkavelingsrente ging van 6% naar 5%.

De jaren daarna nam het aantal aanvragen toe. Waren er in 1939 nog slechts 5 aanvragen, met een oppervlakte van 1700 hectare, in 1940 waren dat er al 17, met een oppervlakte van 17.000 hectare, en in 1941 16, met een oppervlakte van 10.000 hectare. Om precies te zijn (bron: Van den Bergh):

Jaartal	Projecten aangevraagd	Projecten aangenomen
1940	18	9
1941	47	16
1942	17	5
1943	17	5
1944	10	1
1945	0	0
1946	46	1
1947	38	9
1948	24	14
1949	27	9
1950	38	15

Reeds in de Tweede Wereldoorlog, die landdegradatie en vernieling van gebouwen en wegen tot gevolg had, trachtte de overheid tot enige wederopbouw te komen. De herbouw en renovatie van verwoeste en beschadigde gebouwen duurde uiteindelijk ruim tien jaar. In die tijd ging de overheid zich ook intensief bezighouden met het land-

bouwstructuurbeleid als gevolg van de wederopbouw en de economische groei. Zoals wij zagen werd in Zeeland de Herverkavelingswet Walcheren aangenomen en vervolgens de Wet Herverkaveling Noodgebieden, die de gevolgen van de Watersnoodramp van 1953 voor de landbouw zo goed als mogelijk moest opvangen.

Zoals uit het vorige hoofdstuk bleek, was voor Walcheren de catastrofe zo groot, dat een integrale herinrichting nodig was. Daarbij werden niet alleen landbouwkundige belangen gediend, maar ook die van de gebouwde omgeving, infrastructuur en waterbeheersing. Tevens was sanering van Walcherse landbouwbedrijven nodig. Vanwege het landsbelang werd het project opgelegd bij Kabinetsbesluit, en er was derhalve geen stemming: het moest gewoon gebeuren. Toen het project na tien jaar gereed was, had de overheid met zo'n integrale aanpak goede ervaringen opgedaan, die zich na verloop van tijd zouden vertalen in de volgende Ruilverkavelingswet, die van 1954.

Werden er onder de oude Wetten van '24 en '38 voornamelijk administratieve herindelingen uitgevoerd (de percelen zoals ze bestonden werden geruild, zonder cultuurtechnische veranderingen) met een daarbij behorende verandering van wegen en waterlopen, onder de nieuwe Wet van '54 werd ruilverkaveling veel meer toegepast om de gehele agrarische bedrijfsstructuur van een gebied ingrijpend te verbeteren, dus inclusief waterbeheersing en cultuurtechnische aanpassingen.

Het beleid van het Ministerie van Landbouw, dat via de Centrale Cultuurtechnische Commissie werd uitgevoerd, gaf budgettair ruimte aan zo'n 30-40.000 hectare per jaar aan nieuwe ruilverkavelingen. Aangezien de projecten een looptijd hadden van enkele jaren, klom het aantal hectares in uitvoering van ruim 100.000 in 1954, tot ruim 600.000 in 1984. Verderop zal blijken dat toen de Wet van 1954 werd vervangen door de Landinrichtingswet, en wel in 1985.

Ruilverkavelingen 'nieuwe stijl', waar op grote schaal aanpassingen werden gerealiseerd, zijn bijvoorbeeld te vinden in het rivierengebied van Nederland, zoals de Bommelerwaarden en de Tielerwaarden, waar men in de komgronden veel last had van wateroverlast. Maar ook in de kop van Noord-Holland waren de ingrepen drastisch, met name de projecten waarbij een agrarisch vaargebied compleet veranderde in een rijgebied, zoals in de projecten Geestmerambacht en Zeevang. Het TV programma Andere Tijden maakte over de Zeevang nog een fraaie documentaire:
https://www.npostart.nl/andere-tijden/09-04-2016/VPWON_1250561

Voor de landmeters en voor het Kadaster betekende de hoge vlucht van de ruilverkaveling veel nieuw werk. Voor grote gebieden moest het werk projectmatig georganiseerd worden en binnen korte tijd worden uitgevoerd. Het Kadaster zorgde dus voor een strakke organisatie van het werk en met veel extra mankracht in de ruilverkavelingsbureaus. Die werden nu overal in het land opgericht. Daarnaast vereiste het een strakke afstemming van de grondboekhouding

in de ruilverkaveling en die in de 'normale' dienst, waar de burger zo min mogelijk last van moest hebben.

In dit hoofdstuk wordt toegelicht op welke wijze het Kadaster met deze veranderingen is omgegaan, en wat dit zoal betekende voor de landmeters in de verschillende regio's in het land.

Zo'n landmeter was bijvoorbeeld ir. Willem Meinema. Na zijn afstuderen in 1969 aan de opleiding te Delft als geodetisch ingenieur ging hij in 1973 voor het Kadaster en vanaf 1974 in de ruilverkaveling werken. Eerst in de uitvoering in Groningen, Arnhem en Noord-Holland, en vervolgens als 'hoofd landinrichtingsbeleid en -procedures' op beleidsmatig niveau bij de Hoofddirectie van het Kadaster. Hij heeft dus het vak vanuit de verschillende invalshoeken ervaren en daarom zullen we in dit hoofdstuk hier en daar melding maken van zijn ervaringen.

3.2 Opleiding.

Ook met de opleiding van landmeters was er inmiddels wat veranderd. Tot 1918 werd de opleiding van landmeters van het Kadaster in eigen beheer gedaan. Na de 5 jarige HBS (Hogere Burger School), diende de kandidaat zich gedurende een jaar te bekwamen in de essentialia van de landmeetkunde. Dit kon de kandidaat doen door o.a. colleges te volgen aan de Technische Hogeschool te Delft. Daar werden diverse landmeetkundige vakken gedoceerd. Vervolgens kwam de kandidaat 3,5 jaar in dienst als 'adspirant landmeter', waar de kennis onder toezicht verder werd uitgebouwd en gepraktiseerd. Dan volgde het landmetersexamen en kon men als 'landmeter van het Kadaster' aan de slag. In 1918 kwam in Wageningen een 3-jarige opleiding tot stand in de 'Geodesie, Landmeten en Waterpassen'. In 1935 werd deze opleiding naar Delft verplaatst. In 1948 werd 'Geodesie' één van de tien afstudeerrichtingen, waarmee de landmeter als academisch gevormde 'geodetisch ingenieur' zijn intrede deed. In aanvang kreeg de afgestudeerde de titel 'civiel landmeter', later gewoon 'geodetisch ingenieur'. De titel 'civiel landmeter' kon later -na het schrijven van een scriptie- alsnog omgezet worden in die van geodetisch ingenieur. Toen de ruilverkaveling in de 50'er jaren veel werd toegepast en daar ook steeds meer geodetische ingenieurs te werk werden gesteld werd in Delft daar ook meer aandacht aan besteed en werd hoogleraar G.F. Witt benoemd, verantwoordelijk voor de vakgroep ruilverkaveling. Deze hoogleraar had daarvoor zijn sporen in de ruilverkaveling ruimschoots verdiend. Bijgaande weg (zie foto) getuigt daar van.

In aanvulling op de geodetisch ingenieurs, werd ook een midden- en hoger kader gecreëerd, namelijk door soortgelijke interne opleidingen, en wel een hogere beroepsopleiding (vakcursus) en een middelbare opleiding voor tekenaars en rekenaars (de Centrale Teken Opleiding). Later zijn daar het HBO en MBO voor in de plaats gekomen. Landmeetassistenten kregen ook een interne opleiding, of namen deel aan het examen landmeettechnicus van de toenmalige Nederlandse Landmeetkundige Federatie (NLF). Mede door de opkomst van de digitalisering is

het hele opleidingslandschap enorm in beweging en zijn genoemde opleidingen nagenoeg allemaal opgegaan in andere instituten, universiteiten en hogescholen.

3.3 De Ruilverkavelingswet 1954

De ruilverkavelingen die onder de Wet van 1938 werden uitgevoerd betroffen een voornamelijk administratieve herindeling van kavels met de daaraan verbonden veranderingen van wegen en waterlopen. De kavels veranderden middels de ruiling weliswaar van eigenaar, maar bleven fysiek hetzelfde. De doelstelling bleek in toenemende mate te smal voor de programmatische verbreding die noodzakelijk was. Immers, herinrichting van het landelijk gebied zou –naast een cultuurtechnische landbouwkundige verbetering- ook moeten omvatten de aanleg van algemene infrastructuur, waterbeheersing, stad- en dorpsuitbreiding. De Wet van 1938 bood daar geen instrumentarium voor. Algemene inrichtingswensen moesten via bijvoorbeeld onteigening gerealiseerd worden. Dat kostte veel tijd en werkte vertragend op de projectvoortgang.

De ervaringen van de Herinrichtingswet Walcheren en de Herinrichtingswet Noodgebieden, waar men wel die ruimere mogelijkheden had, waren goed en dus kwam een nieuwe Ruilverkavelingswet, in 1954: officieel de Ruilverkavelingswet van 3 November 1954 Staatsblad 1954/510. Deze bood beduidend ruimere inrichtingsmogelijkheden.

Belangrijk daarbij was wat in de wandeling al snel bekend werd als de 'artikel 13 gronden'. In een nieuw artikel 13 werd bepaald dat voor doeleinden ten algemene nutte maximaal 5 procent van de gronden in het ruilverkavelingsblok toegewezen kon worden. Dat 'verlies' werd door de gezamenlijke eigenaren in het blok gedragen.

Samengevat kende de nieuwe Ruilverkavelingswet 1954 de volgende wijzigingen ten opzicht van de Wet 1938:

- Maximaal 5% van de gronden kon worden aangewezen voor doeleinden van algemeen nut.
- Het Plan van Toedeling en de Lijst der Geldelijke Regelingen werden gesplitst.
- Het Landschapsplan werd geïntroduceerd waarbij gronden met landschappelijke waarde zoveel mogelijk werden veiliggesteld.
- Pachters werden aangemerkt als belanghebbenden. Er kwam een pachtregistratie en iedere pachter had recht op een evenredig deel in de nieuwe situatie. Pachtverhoudingen konden worden gewijzigd en pachtdwang (het opleggen van een verpachting van grond) werd geïntroduceerd.
- De te betalen kosten konden werden terugbetaald gedurende een periode van 30 jaar tegen rente en aflossing van 5%.
- In het oorspronkelijke wetsontwerp van de Wet van 1954 bleef het principe van betaling naar oppervlakte nog gehandhaafd. Pas in de Memorie van Antwoord kwam de regering met het voorstel tot het schatten van de waardeveranderingen en omslag naar mate van het nut.

Dat laatste punt hield in dat het te betalen bedrag, de 'ruilverkavelingsrente' genoemd, werd vastgesteld door ieders nut van de ruilverkaveling te bepalen. Dat heette de 'tweede schatting'. Een Plaatselijke Commissie hanteerde daartoe een puntensysteem, waarbij boeren die veel nut hadden van de ruilverkaveling door kavelconcentratie, kortere afstand van de kavels tot de bedrijfsgebouwen en/of betere waterbeheersing, hoger werden aangeslagen dan boeren die daar minder van profiteerden.

De doelstelling van de Wet van 1954 bleef overigens onverminderd op de agrarische sector gericht. In artikel 2 stond dat 'de ruilverkaveling geschiedt uit kracht van een overeenkomst en uit kracht der wet ter behartiging van de belangen van land-, tuin-, bosbouw of veehouderij'. Het bleek ook uit artikel 13: de doeleinden ten algemene nutte waarvoor artikel 13-kavels beschikbaar werden gesteld, dienden natuurlijk wel in 'overeenstemming te zijn met het doel van de ruilverkaveling'.

Ook minister Mansholt beklemtoonde dit agrarische karakter nog eens bij de behandeling van de Wet in de Eerste Kamer. Wel voegde hij er -ten overvloede- ook nog eens aan toe dat 'met deze wet andere belangen kunnen worden gediend, indien deze althans in overeenstemming zijn met de agrarische doelstellingen'.

Ruilverkavelingen, die onder de nieuwe Ruilverkavelingswet vielen, werden ook wel aangeduid als ruilverkavelingen 'nieuwe stijl'. Dit, omdat het ruilverkavelingsinstrument zodanig van karakter veranderd was, dat het nauwelijks meer te vergelijken was met de vorige aanpak. Naast de gebiedsinrichting, met betere mogelijkheden tot boerderijverplaatsingen en bedrijfsvergroting, alsmede de realisering van zaken van algemeen belang, probeerde men ook de sociale structuur te verbeteren, o.a. door de 'landbouwvoorlichting', bijvoorbeeld ook voor boerinnen en boerenzonen. Dit werd 'streekverbetering' genoemd.

Dat onder de Wet van 1954 ook de positie van de pachters werd geregeld, was een grote verbetering. Onder de vorige wetten werd de pachter nauwelijks of zijdelings genoemd, nu werd er een geheel eigen hoofdstuk aan gewijd. Voortaan hadden pachters recht op een evenredig gedeelte van de toedeling in pacht, en dit kon desnoods voor de rechtbank worden opgeëist. De positie van de pachter begon dus te lijken op die van de eigenaar. Wat nog ontbrak was: stemrecht. Dat kwam pas bij een Wetswijziging in 1975.

Voor wat het kadastrale werk betreft kwamen er dus wel wat nieuwe dingen bij zoals een aparte pachtersregistratie (ten behoeve van de stemming) en pachtregistratie (ten behoeve van de Lijst van Rechthebbenden), naast de eerste schatting nu ook een tweede schatting, meer richtlijnen voor het Plan van Toedeling, een Landschapsplan, een afzonderlijk Plan van Toedeling en een Lijst der Geldelijke Regelingen.

Als gevolg van veel maatschappelijk verzet tegen het feit dat thuisblijvers geacht werden vóór de ruilverkaveling te stemmen (zie verderop de ruilverkaveling Tubbergen)

vond in 1975 nog een Wetswijziging plaats die inhield dat in het vervolg alleen de werkelijk uitgebrachte stemmen werden geteld. Bij deze wijziging werd ook geregeld dat de rente en aflossing tegen 6% gedurende een periode van 26 jaar moest worden betaald en dat de pachters stemrecht kregen.

De procedure voor de stemming veranderde dientengevolge, waarvoor het Kadaster een nieuwe administratie ontwikkelde.

Ondanks de verruiming in de Wet van '54 werd in de jaren '60 en '70 de doelstelling van de ruilverkaveling wederom steeds meer ter discussie gesteld.

In Midden Delfland werd een 'Reconstructiewet Midden Delfland' aangenomen die meer mogelijkheden had om de door verstedelijking veroorzaakte problemen in het landelijk gebied het hoofd te kunnen bieden.

In 1979 trad de Herinrichtingswet Oost Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën in werking, waarbij de doelstelling niet meer was het dienen van het agrarische belang maar 'de bevordering van een goed woon- en werkklimaat en de economische en maatschappelijke ontwikkeling van het gebied'. Ook in deze Wetten werd een landmeter aan de Commissie toegevoegd. Dat was voor bijv. de Veenkoloniën ir. Harry Middel, die jarenlang de steun en toeverlaat was voor de voorzitter, de Commissaris van de Koningin (van Groningen).

Ook in 1979 werd de Beschikking Reconstructie Oude Glastuinbouwgebieden van kracht (Beschikking J.111 van 29 maart 1979, Stb. 64, afgekort BROG). Deze beschikking bood meer instrumenten dan de Ruilverkavelingswet 1954 om verouderde glastuinbouwgebieden te verbeteren. De aanwezige verkaveling en infrastructuur verhinderden groei van bedrijven, grotere kavels en een betere ontsluiting. Sanering was nodig. Ook stonden woningen en bedrijfswoningen in de weg. Daardoor stagneerde innovatie en werd niet geïnvesteerd. Aanvragen kwamen via de CLC op het Voorbereidingsschema. Een reconstructiecommissie stelde een reconstructieplan op, dat goedkeuring nodig had van de diverse overheden, ook van de CLC. Er waren twee soorten maatregelen mogelijk. In de eerste plaats voorzieningen voor infrastructuur en landschapsontwikkeling. In de tweede plaats de verwerving en de aanwending van gronden en opstallen, de verplaatsing van glastuinbouwbedrijven, de uitvoering van kavelverbeteringswerken en de afbraak van glasopstanden tot een maximum van 30% van het reconstructiegebied. Het Bureau Beheer Landbouwgronden (zie later) diende de gronden te verwerven. Bedrijfsverplaatsing kon zowel binnen als buiten het blok plaatsvinden. Een samengaan van een reconstructie en een gewone ruilverkaveling was mogelijk. Jaarlijks was binnen het CLC-voorbereidingsschema (dat rond de 27 à 30.000 ha besloeg) zo'n 500-550 ha voor glastuinbouw gereserveerd. In 1989 was reeds 5012 ha in uitvoering waaronder bekende glastuinbouwgebieden als het Westland (1897 ha) en Huissen-Lent (325 ha).

Het was duidelijk dat de Ruilverkavelingswet van 1954 wel soelaas bood om de bredere herinrichting aan te pakken, maar dat de beperking van de doelstelling tot het agrarisch belang steeds meer begon te knellen. Een nieuwe wet kwam er aan: de Landinrichtingswet van 9 mei 1985, waarin de doelstelling zou wijzigingen in 'Landinrichting strekt tot verbetering van de inrichting van het landelijk gebied overeenkomstig de functies van dat gebied, zoals deze in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven'. Daarover later meer.

Vanaf de Ruilverkavelingswet 1954, zou het aantal projecten enorm stijgen. Zoals eerder bleek, zelfs tot ruim 700.000 hectare in uitvoering per jaar. Elk jaar kwam er tegen de 50.000 hectare aan nieuwe projecten bij. De Ruilverkavelingswet 1954 heeft dus ruime toepassing genoten.

3.4 Enkele bijzondere elementen

De toepassing van de Ruilverkavelingswet 1954 kende een aantal vermeldenswaardige elementen.

3.4.1 Aftrek Wegen en Waterlopen en Aftrek Artikel 13 gronden: algemeen nut.

In het kader van de Ruilverkavelingswet 1954 kon op grond van artikel 10, tweede lid, op een tweetal wijzen aftrek plaatsvinden. Dit is een procentuele vermindering van het recht op toedeling (dat dus minder werd dan wat ingebracht was). Ter verkrijging van gronden benodigd voor de aanleg of verbetering van openbare wegen en waterlopen, die in het kader van een ruilverkaveling noodzakelijk waren, werd een aftrek toegepast op de totale waarde van alle in het ruilverkavelingsblok opgenomen gronden. Deze aftrek was niet aan een maximum gebonden.

Nieuw in de Wet van 1954 was het hierboven genoemde artikel 13, dat zei dat gronden voor doeleinden van algemeen nut konden worden toegewezen aan openbare lichamen, tot een maximum van 5% , en dat het grondverlies door de gezamenlijke eigenaren moest worden gedragen. Ingevolge artikel 13, lid 2, van de Ruilverkavelingswet 1954 vond de toewijzing plaats tegen betaling van een tussen de Plaatselijke Commissie en het openbaar lichaam overeengekomen en door de Centrale Cultuurtechnische Commissie goedgekeurd bedrag, dat niet minder bedraagt dan de werkelijke waarde van de grond. Dus er werd 'genomen' maar ook 'gegeven'.

Artikel 54 gaf de Plaatselijke Commissie de bevoegdheid tot het beschikken over gronden om het te kunnen inrichten, het te kunnen veranderen van rechtstoestand ervan, hetgeen bijzonder was omdat zulke bevoegdheden normaal gesproken slechts aan de eigenaar toekomen. Artikel 54 gaf dus de Plaatselijke Commissie deze bevoegdheid, maar louter om de in het ruilverkavelingsplan aangegeven voorzieningen te realiseren. Zo ook de gronden onder artikel 13.

Een probleem ontstond in 1962 in de ruilverkaveling Bossche Broek, waar een opposant in het geweer kwam tegen de uitbreiding en verbreding van het riviertje De

Dommel door het Waterschap 'Stroomgebied van de Dommel' in een vroeg stadium van de ruilverkaveling, terwijl volgens de Wet de toewijzing van artikel 13 gronden pas plaats zou vinden bij de Akte van Toedeling . Uiteindelijk kreeg de reclamant bij de Hoge Raad gelijk. Toch was het noodzakelijk niet daarop te wachten omdat immers werken van waterbeheersing, kavelinrichting, infrastructuur, boerderijverplaatsing, tijdig dienden te worden aangelegd om überhaupt de nieuwe verkaveling te kunnen realiseren. Met hoog tempo werd een wetswijziging aangenomen: reeds op 8 augustus 1962 werd artikel 54a van kracht, dat de Plaatselijke Commissie toch die bevoegdheid gaf. Haastige spoed is zelden goed, maar de snelle invoering van artikel 54a heeft vele ruilverkavelingen die sindsdien in uitvoering kwamen, veel ellende bespaard.

3.4.2 Landmetershectaren: smeerolie

Zo was daar ook de mogelijkheid om met beschikbare vrije grond (de 'landmetershectaren') kleine individuele overbedelingen aan te brengen in het toedelingsontwerp. De landmeter kon hiermee de toedeling afronden op bestaande grenzen. Hiermee kon bespaard worden op cultuurtechnisch werk bijvoorbeeld het dempen en graven van sloten. Maar vooral konden hiermee landschappelijke elementen worden veiliggesteld zoals houtwallen, singels en onverharde wegen. In de diverse Ruilverkavelingswetten bestond reeds de mogelijkheid van een afwijking van iemands recht op toedeling van maximaal 5 procent, 'indien de totstandkoming van een behoorlijke ruilverkaveling in de weg zou worden gestaan'. Het was echter niet erg billijk om een eigenaar onder te bedelen (dus minder waarde toe te kennen dan deze had ingebracht) ten behoeve van het sparen van een houtsingel terwijl diens buurman hierdoor bijvoorbeeld zou worden overbedeeld. Omdat het sparen van de karakteristieke grenzen steeds meer aandacht kreeg, werden de benodigde landmetershectaren door de Staat verworven. Dit ging via de in 1941 opgerichte Stichting Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL, zie hierna). Deze Stichting verwierf in elk blok op vrijwillige basis gronden ten behoeve van de realisering van voorzieningen van het ruilverkavelingsplan (bijv. bedrijfsvergroting, realisering van nieuwe wegen, waterlopen en landschapselementen en dus de landmetershectaren). Deze noodzakelijke verwerving werd 'taakstelling' genoemd. Het aantal landmetershectaren bedroeg, afhankelijk van het gebied, gemiddeld 2 procent van de oppervlakte van het ruilverkavelingsblok, dus voor een blok van 5000 hectare toch zo'n 100 hectare.

3.4.3. Peildatum Plan van Toedeling

Een ander fenomeen was de 'peildatum Plan van Toedeling'. De bewerkelijkheid van het opmaken van het Plan van Toedeling brengt met zich mee dat niet alle mutaties in de rechtstoestand die via het doorlopende rechtsverkeer optreden, tot aan de datum van de tervisielegging in het Plan van Toedeling konden worden verwerkt. Daarom werd in de praktijk een zgn. peildatum gehanteerd. De rechtstoestand werd als het ware gefixeerd. Mutaties voor de peildatum werden in het plan verwerkt. De fixatie is natuurlijk fictief, want het rechtsverkeer ging gewoon

door, maar de mutaties die na de peildatum in de openbare registers werden overgeschreven werden niet in het Plan verwerkt maar opgenomen als aanvulling in de Akte van Toedeling. Voor het Kadaster betekende dit dat zij alle notarissen, die eigendomsoverdrachten zouden kunnen laten plaatsvinden na de peildatum van het Plan van Toedeling, goed moesten informeren. Die notarissen moesten de betrokken rechthebbenden erop wijzen dat er een risico bestond dat de verkrijger uiteindelijk een ander stuk grond zou verkrijgen dan hetgeen hij nu met de transactie voor ogen had. Omdat elke notaris in Nederland een eigendomsoverdracht kan laten plaatsvinden is het wel gebeurd dat de notaris de nieuwe eigenaar hier niet op had gewezen zodat die persoon pas tijdens de tervisielegging van het Plan van Toedeling er achter kwam dat zijn nieuwe perceel er heel anders uitzag dan hij in eerste instantie voor ogen had. En de tweede verrassing kwam toen ook nog tijdens de tervisielegging van de Lijst der Geldelijke Regelingen waarbij hij ook nog eens op een niet voorziene aanzienlijke rekening werd getrakteerd.

3.4.4 De bezwarenbehandeling

Een belangrijk onderdeel in de procedure was de bezwarenprocedure.

Overigens kwam dit procedure-onderdeel ook al voor in de wet van 1924, maar omdat de landmeter in dit onderdeel een centrale rol had is het goed hier nader bij stil te staan.

De bezwarenbehandeling kende drie verschillende stappen:

- De behandeling van bezwaren door de Plaatselijke Commissie;
- De behandeling van bezwaren door de rechter-commissaris;
- De behandeling door de rechtbank.

De latere Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) brengt het Ruilplan onder de Algemene Wet Bestuursrecht, dus anders dan hierboven.

Partijen die bezwaar maakten hadden dus altijd de mogelijkheid ‘hogerop’ te gaan naar de rechter-commissaris en als die er ook niet in slaagde het geschil op te lossen werd de zaak doorverwezen naar de rechtbank die vervolgens een bindende uitspraak deed.

De taak van de landmeter bestond hierbij uit de volgende werkzaamheden:

- Het analyseren van de bezwaren en vervolgens het schrijven van een concept visie van de Plaatselijke Commissie;
- Het assisteren van de Commissie tijdens de behandeling van het bezwaar bij de Plaatselijke Commissie. In feite kwam het erop neer dat de landmeter alle onderliggende gegevens verduidelijkte en toelichtte aan de partijen zodat daar geen misverstand over zou bestaan.
- In het geval dat partijen het eens werden, werd door

de landmeter de overeenkomst beschreven die moest worden voorzien van de handtekeningen van partijen. De landmeter ontwierp dan zo nodig een 'aangepaste kavelindeling' en paste het Plan van Toedeling aan.

- In het geval van doorverwijzing naar een hogere instantie schreef de landmeter een verslag van de behandeling bij de Plaatselijke Commissie, en hij stuurde dat ook naar de rechter-commissaris.
- Het presenteren, toelichten en indien nodig verdedigen van de gegevens tijdens de zittingen bij de Plaatselijke Commissie, de rechter-commissaris en bij de rechtbank.

De heer mr. Jos Andriessen heeft vele jaren als jurist van de Cultuurtechnische Dienst, later Dienst Landelijke gebied (DLG) met vele landmeters van het Kadaster gewerkt. Hij heeft al die jaren intensiever samengewerkt met de landmeters dan met de DLG'ers. Bij de bezwarenbehandeling was de landmeter altijd het voornaamste referentiepunt voor hem.

Landmeter Kleiberg vertelt het volgende:

"In het kader van de bezwarenbehandelingen was een goede relatie met de rechter commissaris erg belangrijk. In de Vijfheerenlanden wilde deze ook altijd het terrein bezoeken. In die gevallen parkeerde de rechter commissaris zijn auto bij Kleiberg thuis en samen bezochten zij het terrein. Dat geeft wel aan welk een onafhankelijke en belangrijke positie het kadaster bekleedde. Hierdoor had hij dus ook een prima toegang tot de rechtbank."

In een door Martin Wubbe met het oog op dit Rapport belegd overleg met ook een tiental landmeters haalt Andriessen de volgende herinneringen op.

'Vroeger werd de landmeter benoemd door de Minister van Financiën. Mr. Scholtens, de voorganger van Andriessen had het altijd over de landmeter- deskundige. Maar in de wet (van 1938) staat vermeld: 'de commissie wordt bijgestaan door de landmeter'. En in de volgende zin wordt vermeld dat de Commissie zich ook kan laten bijstaan door andere deskundigen. Dus daaraan ontleende Scholtens de term 'landmeter- deskundige'.

Omdat het gehele ruilsysteem in technische zin bedacht was door landmeters (zie hoofdstuk 2) was nog lang na de invoering van de eerste Ruilverkavelingswet in 1924 de landmeter de persoon om wie alles draaide in de herverkaveling. De landmeter deed uiteraard al het geodetisch werk maar zorgde voor het hele ruilproces. Hij was tevens de juridische adviseur van de Plaatselijke Commissie, en trad als zodanig ook op bij de zittingen van de rechter- commissaris en de rechtbank. Ir. A. Govers, een bekend landmeter in de ruilverkaveling in de jaren 40, 50 en 60 van de 20e eeuw schreef in zijn publicatie 'Ruilverkaveling in de praktijk' dat de door de minister aangewezen landmeter een 'belangrijk' persoon was voor de Commissie en in wezen alles in handen had. Vanaf de jaren '50 van de 20e eeuw heeft de jurist van de Cultuurtechnische Dienst als het ware erg zijn best moeten doen om de juridische begeleiding en ondersteuning van de Commissies bij rechter-commissaris en

rechtbank te kunnen realiseren. De Centrale Cultuurtechnische Commissie (CCC) dateerde immers pas van 1935 en de Wet schreef pas in 1938 voor dat een vertegenwoordiger van de CCC op de zitting van de rechter-commissaris en de rechtbank aanwezig moest zijn. Zittingen kwamen tot 1950 sporadisch voor en als er een zitting was dan ging een boeren-lid van de CCC naar de zitting. In de jaren '50 ontstond de gewoonte dat het lid van de CCC zich liet vergezellen door de jurist van de Cultuurtechnische Dienst (CD) voor het geval er juridische vragen zouden rijzen. Uit die handelwijze is in de loop van de 50'er jaren de werkwijze ontstaan dat de jurist van de CD optrad als vertegenwoordiger van de CCC en de juridische begeleiding voor zijn rekening nam. Dat kon natuurlijk alleen als de landmeter in juridisch opzicht terugtrad, hetgeen ook is gebeurd.

Mr. Scholtens vertelde Andriessen als jong jurist dat

'hij goed moest luisteren naar de landmeter. Die kende immers alle details'.

De landmeters hadden uit hun opleiding over het algemeen meer juridische kennis dan de mensen van de Cultuurtechnische Dienst. De Cultuurtechnische Dienst ging meer over de uitvoering van werken en over de budgetten. Ir. Jan Sonnenberg, ook bij het overleg aanwezig, voegt hier aan toe:

'Prof. mr. P. de Haan (hoogleraar Burgerlijk en Agrarisch Recht aan TU Delft) vertelde eens: geodeten zijn pseudo-juristen en net als de pseudo-wetgeving functioneert dat vaak beter'.

Andriessen werkte dus veel met landmeters samen. Het gebeurde wel eens dat een Kadastermanager aan Andriessen vroeg wat hij van een bepaalde landmeter dacht. Die input had de manager namelijk nodig voor een functioneringsgesprek. Hij meldt dat hij daar nooit aan begonnen is. Dat waren interne zaken van het Kadaster waar hij zich niet mee wilde inlaten. Hij vertelt dat er wel eens sprake was van meningsverschillen tussen de jurist van de Cultuurtechnische Dienst en de landmeter met betrekking tot ruilverkavelingskwesties maar die werden nagenoeg steeds beslecht en zijn nooit uit de hand gelopen. Over het algemeen verliep het dus allemaal goed.

Enerzijds waakte de rechtbank er natuurlijk voor dat de onpartijdigheid van de rechtbank buiten twijfel stond en daarom was er niet of nauwelijks sprake van contact tussen beide partijen tijdens de zittingsdagen. Dit was overigens afhankelijk van de rechtbank/rechter-commissaris want er zijn ook andere voorbeelden dat er wel sprake was van contact. Veelal was de rechter-commissaris die toegewezen was aan de verkaveling ook de rechter als bezwaren doorgingen naar de rechtbank. Maar anderzijds had de rechtbank de kennis en gegevens van de landmeter gewoon nodig.

Als gevolg daarvan kwam het bijvoorbeeld voor dat landmeter Ruud Müller uit Limburg voorafgaand aan de bezwarenbehandeling in Mergelland een driedaags soort

van college heeft gegeven aan de rechters. Daarbij was ook één dag terreinbezoek. Hij vertelt dat dat heel goed werkte en wel naar twee kanten. Men wist elkaar makkelijker te vinden en Müller werd ook regelmatig geraadpleegd bij complexere zaken.

Ook landmeter Jan Helmendach, onder meer actief in de Alblasserwaard in Zuid-Holland, had een hechte relatie met de rechterlijke macht. Samen met de rechter-commissaris bezocht hij vaak het terrein in het kader van een bezwaar. Bij dat soort gelegenheden werd een goede relatie opgebouwd. Bijvoorbeeld toen hij in slecht weer samen met de juist benoemde President van de rechtbank (boerenzoon uit Flakkee) bij een boer de stal in was gevlucht en de rechter in een gesprek met de boer liet blijken dat hij ook wel wat wist van het boerenbestaan. Toen was het ijs gebroken en werd de relatie tussen hen geïntensiveerd. De goede relatie kwam goed van pas omdat Helmendach nagenoeg alle processen-verbaal voor de bezwarenbehandelingen schreef en daar ook altijd bij aanwezig was.

De rechtbank liep niet bepaald voorop op het gebied van toepassing van moderne technieken. Toen projectleider Cees Kroon in Noord-Holland (in de ruilverkaveling Waterland Oost) als één van de eerste een groot videokanon bij de bezwarenbehandeling bij de rechter-commissaris en bij de rechtbank (om de plaatjes van de verkavelingssituatie voor en na de ruilverkaveling te tonen) gebruikte, was de reactie van de rechter-commissaris, de heer mr. Bienfait, de volgende:

'ik ben zeer onder de indruk van deze nieuwe techniek maar voor mij persoonlijk had het niet gehoeven, ik ben toch kleurenblind'.

Echter, in het vervolg moest er wel elke keer gebruik worden gemaakt van deze nieuwe techniek.

Met name tijdens de bezwarenbehandelingen bleek dat het geregeld voorkwam dat de emoties hoog opliepen. De volgende voorbeelden tonen dit aan:

Landmeter Huijbregts vertelt:

'In het project Zundert (in Noord-Brabant) liepen op een gegeven moment de spanningen zo hoog op dat er een actiecomité kwam dat ook wel bedreigingen uitte naar Commissieleden. Er waren in het blok veel lastige rechthebbenden, die zich vaak agressief opstelden en soms ook geweld (bijv. beschadigingen aan auto's van Commissieleden) niet schuwden. De bezwarenbehandelingen in dit blok waren ook heftig. Er werd nogal eens een loopje met de waarheid genomen. En wanneer aangetoond werd dat dat niet juist was (vaak op basis van de onafhankelijke objectieve gegevens van de landmeter) reageerde men daar dan heel laconiek op. De spanning was zo hoog dat de burgemeester (voorzitter van de Commissie) uiteindelijk zijn positie als voorzitter heeft opgegeven. De leden van de Commissie maar ook de adviserend leden als de DLG 'er en Huijbregts kregen een cursus conflicthantering van 2 dagen in Waalwijk, compleet met rollenspelen etc. Huijbregts stelde voor

als opvolger van de voorzitter de oud-voorzitter van de ruilverkaveling Alphen en Riel te benoemen. Dat is ook gelukt en dat werkte gelukkig weer prima'.

Landmeter Müller (uit Limburg) vertelt het volgende:

'Tijdens de bezwarenbehandeling van het Plan van Toedeling van de ruilverkaveling Echt waren er stevige meningsverschillen. De voorzitter was erg actief in de gemeente politiek en had ook veel invloed op het gehele toedelingsproces. Dat strookte echter niet altijd goed met de richtlijnen en randvoorwaarden van het Plan van Toedeling (iedereen moet op gelijke wijze worden behandeld). Ik had dus regelmatig een andere visie. De secretaris (van DLG) was ook actief in de politiek en daar ondervond ik dus weinig steun van. Als gevolg van die verschillende inzichten heb ik toen dit blok tijdens de bezwarenbehandeling verlaten waarna een andere landmeter van het Kadaster mijn plaats innam'.

Landmeter Leenders heeft het volgende voorbeeld:

'In de Plaatselijke Commissie van de ruilverkaveling Bergen was ik één van de technisch deskundigen. In z'n algemeenheid gold dat als het om het Plan van Toedeling ging de Kadasterman de centrale man was. Je moest daarbij oppassen dat je je niet voor het karretje van bijv. een Commissielid liet spannen. Die hadden namelijk altijd zowel het individuele belang (zij waren rechthebbenden in het blok) als het ruilverkavelingsbelang. Eén keer heb ik meegemaakt dat ik een oplossing had bedacht en de hele Commissie vond dat een prima idee. Daarna presenteerde ik die oplossing aan de reclamant die te kennen gaf het er niet mee eens te zijn. Vervolgens verklaarde ook het daarbij aanwezig zijnde Commissielid doodleuk: 'ik vind het niks' Dit Commissielid veranderde dus ter plekke tot mijn verrassing van mening, en week daarmee dus af van het eerder unaniem ingenomen commissiestandpunt. Later is diezelfde oplossing met een minimale wijziging toch geaccepteerd'.

3.4.5 Een ernstige polemiek over de rol van de landmeter-deskundige en de rechtercommissaris.

In 1970 ontwikkelde zich een ernstige polemiek in het Nederland Juristenblad. Wat was het geval? De voormalige hoofdingenieur-directeur van de Cultuurtechnische Dienst, de heer ir. J.F.L. Krugers, schreef een kritisch artikel over de beroepsmogelijkheden in de ruilverkavelingsprocedure onder de titel 'De Ruilverkavelingswet en de beroepsmogelijkheden'. In dit artikel bekritiseerde hij het overwicht dat de landmeter-deskundige over de Plaatselijke Commissie zou hebben. Die gedroeg zich teveel als de 'primus inter pares', terwijl hij slechts een adviserende en voorlichtende taak zou hebben. Volgens Kruger beperkte het verweer van de Plaatselijke Commissies bij ingediende bezwaren zich tot een betoog waarin teveel de stem van de landmeter doorklonk. De rol van de rechter-commissaris, zo stelde Kruger, was 'pijnlijk" en 'zielig', de zitting van de rechter-commissaris een 'komedie' en aangaande de rechtbanken: die hadden onvoldoende kaas gegeten van de ruilverkaveling waardoor zij niet in staat waren het geheel te overzien. Het spreekt voor zich dat

deze kritiek bij juristen niet in zeer goede aarde viel. Toen de gemoederen enigszins bedaard waren, diende rechter-commissaris D.B.A. Wisselink, een zeer gerespecteerd rechter-commissaris o.a. in de ruilverkaveling 'Harmelen-Kockengen' een repliek in, waarin hij -na raadpleging van vele collega's- stelde dat Kruger de realiteit ernstig geweld aandeed. Dat de ruilverkavelingsmaterie ingewikkeld was, dat kon Wisselink wel onderschrijven, maar Kruger vergiste zich toch deerlijk in de capaciteiten van de juristen om ook moeilijke materie te tackelen. Bovendien kon hij stellen dat de zittingen bij de rechter-commissaris juist veelal leidden tot een oplossing van het geschil tussen Plaatselijke Commissie en reclamant, en dat Plaatselijke Commissies waren gebleken prima zelfstandig hun boontjes te kunnen doppen. Discussie gesloten.

3.5 Welke organisaties waren bij de ruilverkaveling betrokken?

Het spreekt vanzelf dat ten einde het steeds groter aantal projecten te behappen, talrijke ambtelijke organisaties in de weer waren. Welke waren dat, en wat was hun taak?

In deze paragraaf zullen eerst de organisaties die in deze periode actief waren, worden weergegeven en vervolgens zal een indruk worden gegeven over het functioneren van de kadastrale landmeters in of met deze organisaties.

3.5.1 De Centrale Cultuurtechnische Commissie (CCC)

Zoals wij reeds zagen, werd onder Ruilverkavelingswet 1924 de algemene leiding aan ruilverkavelingen opgedragen aan een Centrale Commissie voor Ruilverkaveling. Aanvragen voor ruilverkaveling werden gedaan bij Gedeputeerde Staten, maar werden vervolgens overgedragen aan deze Commissie, die onderzoek deed naar de wenselijkheid van de ruilverkaveling, terreinbezoek verrichtte, de blokgrenzen bekeek, en daarover Gedeputeerde Staten adviseerde. In de richting van de minister van Landbouw adviseerde de Commissie over prioriteiten en budgetten.

De samenstelling van de Commissie was zeer divers. In elk geval waren daarin de verschillende agrarische bonden vertegenwoordigd, maar ook ministeries die direct of indirect betrokken waren, en ook de Waterschappen. Een aantal experts die hierbij actief bij betrokken was noemden deze Commissie ook wel eens de eerste toepassing van het 'poldermodel'.

Werd een ruilverkaveling eenmaal in voorbereiding genomen, dan was de Commissie telkens degene die de vorderingen beoordeelde, en na een goed verloop Gedeputeerde Staten hielp met de stemmingsvergadering. Tijdens de daadwerkelijke uitvoering van de ruilverkaveling hield de Commissie toezicht en moest diverse procedureonderdelen van een goedkeuring voorzien.

In 1935 werd de Commissie samengevoegd met de Rijkscommissie voor Ontwatering en de Commissie van Advies voor de Ontginning van Woeste Gronden tot de Centrale Cultuurtechnische Adviescommissie. Bij de Ruilverkavelingswet 1938 werd de nieuwe naam Centrale Cultuurtechnische Commissie, de 'CCC'. Dit bleef ook zo onder

de Wet van 1954. Bij de Landinrichtingswet van 1985 veranderde de naam in Centrale Landinrichtingscommissie, de 'CLC'. Onder de Wet van 1938 kreeg de CCC een nieuw ambtelijk secretariaat, de in 1935 opgerichte Cultuurtechnische Dienst (zie hierna). Tot die tijd deed de Heidemij dat, maar die ging zich na 1935 bezighouden met de uitvoeringswerkzaamheden en de directie daarvan.

In de behandeling van de Ruilverkavelingswet 1954 in de Eerste Kamer kwam nog aan de orde de rol van het Kadaster in de CCC. Daarover merkte de minister het navolgende op.

'Het Dienstvak van het kadaster en de hypotheken ressorteert onder het Ministerie van Financiën en vormt een onderdeel van de Administratie der Belastingen, onder leiding van de Directeur-Generaal der Belastingen. De afdeling kadaster en hypotheken van het Ministerie, waarvan het hoofd tevens het ambt van inspecteur van de hypotheken en het kadaster bekleedt, is belast met de uitvoering van de wetten, besluiten en voorschriften, die de kadastrale dienst betreffen. De huidige inspecteur is tevens vicevoorzitter van de Centrale Cultuurtechnische Commissie.

Het gehele land is in vier divisies van de landmeetkundige dienst verdeeld, ieder met een Ingenieur-verificateur van het kadaster als hoofd. Een afzonderlijke dienst onder een eigen ingenieur-verificateur vormt de kadastrale Ruilverkavelingsdienst. De huidige ingenieur-verificateur is adviserend lid van de Centrale Cultuurtechnische Commissie.

De dienst heeft op 11 plaatsen in het land een bureau bestaande uit 3 tot 5 landmeters. In totaal zijn 45 landmeters en ± 120 landmeetkundige ambtenaren en tekenaars aan de dienst verbonden.

De bezetting van de bureaus bestaat uit speciaal hiertoe opgeleid personeel.'

In de Wet stonden richtlijnen omtrent de samenstelling van de CCC. Vanuit het Kadaster had zitting als ondervoorzitter de heer W.F. Stoorvogel, inspecteur Kadaster en Hypotheken (zoals destijds de baas van het Kadaster ambtelijk werd aangeduid). De eerder genoemde Jan Jacob Gorter, hoofd van de Kadastrale Ruilverkavelingsdienst, was adviserend lid. De inspecteur (later 'hoofddirecteur') van het Kadaster (zoals ir. M. J. te Nuyl) was CCC-lid, het hoofd van de Kadastrale Ruilverkavelingsdienst was adviserend CCC-lid (zoals ir. W. J.J. van Lent, of na 1981 ir J.K.B. Sonnenberg).

Eén van de nieuwe taken van de CCC onder de Wet van 1954 was het opstellen van een meerjarenraming. In haar vergadering van 12 november 1954 besloot de CCC een 'Beleidscommissie' in te stellen voor de beleidsmatige aspecten en een 'Technische Werkgroep' voor de technische aspecten, met de opdracht uiterlijk in 1956 een eerste proeve op tafel te leggen. De Beleidscommissie bestond uit een delegatie van de CCC zelf, met onder andere de heer W. F. Stoorvogel. In de Technische Commissie zaten twee vertegenwoordigers van de Kadastrale Ruilverkavelingsdienst.

Het eerste meerjarenplan werd vastgesteld in 1958, waarin 125.000 ha als gereed zijnde ruilverkaveling kon worden opgevoerd, 200.000 ha als ruilverkaveling in uitvoering en 1.300.000 ha als aangevraagd.

Hoe werkte men in de praktijk samen om de taken van de CCC een succes te maken? Wij laten wat betrokkenen aan het woord.

Ir. Jan Sonnenberg herinnert zich uit zijn tijd als organisatie-ingenieur dat er in Utrecht bij de CD, waar het Kadaster toen inwonend was, een maandelijks Overleg CD-Kadaster bestond. Daaraan namen deel de plv. directeur van de CD (later de directeur zelf) en een enkel directielid, de directeur Staatsbosbeheer en de directeur SBL(DBL) en van het Kadaster de Ingenieur-Verificateur, de organisatie-ingenieur en nadat het Kadaster naar Apeldoorn ging ook ir. Willem de Vos. Later is dat voortgezet als stafoverleg Techniek & Uitvoering van CD en Kadaster.

De heer ir. Andries Bouma en de heer ir. Reurt Bruins, die vele jaren in diverse functies (onderzoeksingenieur, districtsingenieur, plv. inspecteur Techniek en Uitvoering, regiodirecteur Zuid, directeur gebiedsontwikkeling) werkzaam waren geweest bij de Cultuurtechnische Dienst (CD) hebben in CCC-verband veel samengewerkt met het Kadaster:

'Er waren twee overlegplatforms tussen Kadaster en CD. Ten eerste de werkgroep Kadaster- Landinrichting (onder voorzitterschap van CD) die allerlei inhoudelijke zaken besprak. De werkgroep werd voorgezeten door de inspecteur Techniek & Uitvoering van de CD. Van het Kadaster namen ir. Willem de Vos, ir. Willem Meinema en later ook nog ir. Piet Pronk en ing. Gerrit Zonnebeld deel. Het secretariaat werd verzorgd door het Centraal Secretariaat van de CCC/CLC.

In de werkgroep werden alle juridische documenten die tijdens de uitvoering door de CCC moesten worden vastgesteld (Proces Verbaal 1e en 2e schatting, richtlijnen Plan van Toedeling, herzieningen taakstelling, enz.) besproken.Dikwijls moest er iets worden aangevuld en dan vond terugkoppeling plaats naar de districtsingenieur en naar de landmeter in de provincie door respectievelijk CD en Kadaster.

Dat was dus een soort voorbereidend overleg voor de CCC vergaderingen. Wanneer men het in dit overleg eens was (en dat was nagenoeg altijd het geval) dan hoefde de CCC alleen maar het besluit te nemen en dat gebeurde dan ook meestal.

Daarnaast was er ook nog een stafoverleg Techniek & Uitvoering van CD en Kadaster. Dat overleg ging ook over zaken als planning, concrete problemen in projecten etc. De twee overlegvormen vonden maandelijks plaats. Dit overleg werd voorgezeten door de inspecteur landinrichting, ir. A.J.A.M. Segers. Van Kadasterzijde werd deelgenomen door ir. Jan Sonnenberg, ir. Willem de Vos en ir. Willem Meinema. De inspecteur Techniek & Uitvoering was lid van dit overleg. Het secretariaat werd verzorgd door het Centraal Secretariaat

van de CCC/CLC. Dit overleg ging over de projecten in het algemeen en (beleids-) problemen die zich voordeden'.

De landmeter ir. Willem Meinema heeft vele terreinbezoeken meegemaakt. Hij vertelt:

'Eén van de belangrijke taken van de CCC was het goedkeuren van het stemmingsrapport op basis waarvan in de streek gestemd moest worden over het al dan niet doorgaan van de ruilverkaveling. In dat kader vond er elke keer dat een stemmingsrapport moest worden vastgesteld een terreinbezoek plaats waarbij het project werd bezocht. Er ging altijd een zware delegatie van de CCC onder leiding van de plv. CCC-voorzitter Barlage naar het gebied. Eerst werd met een bus de streek bezocht en werden knelpunten bekeken. Daarna vond een vergadering plaats met de Voorbereidingscommissie van die desbetreffende ruilverkaveling. Tijdens deze vergadering moest de landmeter van het Kadaster met name de verkavelingssituatie nader analyseren en aangeven op welke wijze (bijv. door aanleg van wegen, boerderijbouw etc.) dit opgelost zou worden. Vervolgens vond nog een overleg plaats alleen tussen de aanwezige leden van de CCC waarbij het stemmingsrapport nauwgezet werd doorgenomen. Hiervan werd een uitgebreid verslag gemaakt dat erg belangrijk was omdat dit de basis was voor de aanvullingen op het plan'.

3.5.2. De Cultuurtechnische Dienst

De Cultuurtechnische Dienst (CD) werd opgericht in 1935, als ambtelijke dienst binnen het Ministerie van Landbouw om het ruilverkavelingsbeleid uit te voeren. Dat hield tevens in, wij zagen het reeds, de ambtelijke ondersteuning van de CCC. Daarmede kreeg de Cultuurtechnische Dienst de ambtelijke hoofdrol in het ruilverkavelingswezen. Door deze nieuwe speler veranderde het speelveld danig. Waar eerst de Heidemij en de landmeter-deskundige de steunpilaren van de Plaatselijke Commissie waren, nu kwam daar de ingenieur van de Cultuurtechnische Dienst als eerstaanwezend ambtenaar bij, die het beleid van de minister vertegenwoordigde over wat wel en niet kon, en wist waar wel en geen geld voor was, en die bovendien moderne cultuurtechnische kennis over zaken als waterbeheersing, grond verbetering, kavelaanpassing en lokale infrastructuur meebracht.

De dienst werd daardoor verantwoordelijk voor het project- en procesmanagement, het relatiemanagement met Provincie en natuurbeschermingsorganisaties, het financieel management met het Ministerie van LNV, en de onderhandelingen met betrekking tot de balans tussen landbouw en natuur. Zij leverde de expertise voor landbouw, economie (de batenberekening enz.), de techniek met betrekking tot de voorbereiding en uitvoering van wegen en waterlopen, de waterhuishouding en de ecologie. Er werden dan ook vele mensjaren ingezet voor de uitvoering van al deze activiteiten, in de hoogtijdagen wel 600 FTE/jaar.

De nieuwe situatie stond echter een goede samenwerking niet in de weg. Beide partijen, CD en Kadaster, wisten dat

men elkaar hard nodig had. En zeker in de uitvoering ging dat prima. Men zag elkaar dagelijks op het Bureau van Uitvoering en er moest erg veel gedaan worden.

Het Kadaster was de hoeder van de rechtszekerheid, die de rechthebbenden continu goed moest informeren over de huidige en de toekomstige situatie. Met die gegevens ging het Kadaster secuur om. Bij de CD prevaleerde een ander belang namelijk ervoor te zorgen dat het ruilverkavelingsplan zo goed mogelijk uitgevoerd werd. De CD was daardoor meer gehouden om de relaties met bestuurders (niet alleen de Plaatselijke Commissie maar ook gemeenten, waterschappen, provincie etc.) goed te onderhouden. Dus 'relatiemanagement' was daarbij heel belangrijk. Dat betekende ook dat zij zich soms wat meer aansloten bij de visie en de standpunten van die bestuurders (met name Plaatselijke Commissie) en wat minder afstand namen dan de landmeter van het Kadaster.

Er waren soms wel eens discussies, maar die vonden meer plaats op centraal niveau, zoals bijvoorbeeld over het toedelingsonderzoek. Zowel het Kadaster als de CD hadden bijvoorbeeld een eigen systeem voor toedelingsonderzoek opgezet. Dat gaf wel wat trammelant, maar de oplossing lag in een koppeling met de fase van het ruilverkavelingsproject.

Binnen de projecten was sprake van een intensieve relatie tussen de medewerkers van de CD en die van het Kadaster. Wanneer een project eenmaal in uitvoering werd genomen werd ergens centraal in het gebied een ruilverkavelingsbureau (ook wel 'ruilverkavelingskeet' genoemd) gebouwd waar de vergaderingen plaatsvonden en waar de landmeter en de CD-er hun eigen kamer hadden. Daar ontving de landmeter de rechthebbenden en besprak met hen de mogelijkheden en onmogelijkheden met betrekking tot hun rechtssituatie en de toedeling. De CD-er besprak dan met hen de problemen en uitdagingen op het gebied van de waterhuishouding, de ontsluiting, en de aanleg van waterlopen. Omdat deze twee zaken veel met elkaar te maken hadden was er intensief overleg waarbij altijd het belang van de ruilverkaveling vooropstond. Het aantal conflicten dat zich op uitvoerend niveau tussen de twee organisaties heeft voorgedaan is dan ook minimaal.

Ruilverkavelingskeet Voorne Putten.

In 1978 veranderde de Cultuurtechnische Dienst zijn naam in Landinrichtingsdienst, alvast vooruitlopende op de komende Landinrichtingswet 1985.

3.5.3 Stichting Beheer Landbouwgronden (SBL)

In 1941 werd de Stichting Landelijke Bezettingsschaden (SLB) opgericht, belast met het afwikkelen van de schade als gevolg van de bezetting. In 1946 werd de SLB omgedoopt tot de Stichting Beheer Landbouwgronden (SBL). De in de oorlog opgezette organisatiestructuur en werkmethoden bleken geschikt voor het verwerven, tijdelijk beheren en vervreemden van landbouwgronden, en het regelen van de daarbij samenhangende financiën. In de jaren 70 kwam daar de Dienst Beheer Landbouwgronden (DBL) bij ter ondersteuning van de Stichting. Deze dienst ressorteerde ook onder het Ministerie van Landbouw.

De Herverkavelingswet Walcheren, en later ook de Ruilverkavelingswet van '54 kenden de mogelijkheid van sanering van agrarische bedrijven. Door die sanering verdwenen bedrijven en kwamen gronden vrij ten behoeve van de verkaveling. In geval van sanering moest grondoverdracht plaatsvinden aan de SBL.

Een belangrijk onderdeel van het stemmingsrapport was de taakstelling. Hierbij werd aangegeven hoeveel hectare grond er moest worden verworven voor de realisering van de in het rapport gestelde doelen. Deze doelen waren in de Wet van 1954 overwegend van agrarische aard zoals bedrijfsvergroting, boerderijverplaatsing, aanleg van wegen en waterlopen en in mindere mate ten behoeve van de realisering van natuur- en landschapsvoorzieningen. En natuurlijk ten behoeve van de landmetershectaren, wij zagen het reeds. Nadat het stemmingsrapport was goedgekeurd en een positieve stemming had plaatsgevonden kreeg de SBL (later de DBL) de taak de gronden te verwerven met behulp van een daartoe ter beschikking gesteld budget.

In de projecten vond er vervolgens frequent overleg plaats tussen de kadastrale landmeter en de DBL-er. Immers, de landmeter kende de verkavelingsproblematiek en wist waar er grond nodig was en de DBL-er (samen met de aankopers in het veld) kende de markt en hoorde vaak in een vroeg stadium waar er grond vrij kwam.

DBL-deskundige Henk Helming, die vele jaren als hoofd DBL actief is geweest in Utrecht en Noord-Holland (en later als plv. directeur), vertelt er het volgende over:

'DBL moest ervoor zorgen dat er voldoende grond was om de taakstelling te kunnen realiseren. Al in de voorbereidingsfase begon DBL met aankopen. In de beginfase werd er nog niet zo gericht aangekocht maar naarmate de ruilverkaveling vorderde werd er gerichter aangekocht en was het overleg met de Plaatselijke Commissie en met het Kadaster belangrijk. DBL had zelfstandige aankopers in dienst die de streek en de landbouw goed kenden. Zij kochten voor DBL de grond en werden betaald op basis van gewerkte uren, dus geen percentage van de grondprijs (wat doorgaans gebruikelijk is bij dat soort werk). In de ruilverkaveling Lopikerwaard heeft DBL bijvoorbeeld vaak op advies van en via de heer Jan Bunnik (eerst vice-voorzitter en daarna voorzitter van de Plaatselijke Commissie, zei ook hierna) de grondaankopers geselecteerd.

In het begin van de uitvoering werd er aardig wat grond aangekocht omdat de boeren gebruik konden maken van de regeling 'Beëindiging'. Er vond altijd goed overleg plaats over de aankopen. In het begin met een lid van de Voorbereidingscommissie of de Plaatselijk Commissie of met de Commissie Grondaankopen (een sub-commissie van de Plaatselijke Commissie), waar de landmeter een prominente plek innam.

Daarbij waren de Commissieleden doorgaans kritisch op de prijs van de grond omdat zij bang waren voor een prijsopdrijvend effect. Maar ook wilden zij soms dat in een deelgebied bijvoorbeeld meer en meer gericht moest worden aangekocht in verband met 'te verwachten toedelingsproblemen'. In natuurgebieden lag dat anders; in die gebieden was er geen concurrentie van agrariërs en kon je door de marktwaarde te bieden aan de benodigde grond komen. Een voordeel was dat de marktwaarde in toekomstige reservaatgebieden soms wel wat lager was dan in het blijvend agrarische gebied.

Er was een landelijke regeling met het Kadaster waarbij DBL een exclusief recht had om alle kadastrale gegevens te gebruiken die zij nodig had voor haar grondprijspolitiek. In dat kader verkreeg DBL bijvoorbeeld ook alle transacties in de betreffende gebieden. Op die basis maakte DBL een grondprijsanalyse en bepaalde zij de bandbreedte voor de prijs voor aan- en verkoop.

Er was altijd samenwerking met het Kadaster. Het Kadaster voerde de zaken die de landmeters moesten doen (administratie van de ruilverkaveling, maken van kaarten, Plan van Toedeling, regelen boerderijverplaatsing) altijd goed uit. Bij DBL ging men ervan uit dat de zaken afkomstig van het Kadaster goed waren en daarin werd men niet teleurgesteld.

Daarnaast was het Kadaster een partij die goed regelde dat hetgeen in de plannen stond ook werd gerealiseerd. De landmeters wisten het proces in goede banen te leiden en zorgden voor een goed resultaat.

In bijvoorbeeld de ruilverkaveling Lopikerwaard werkte landmeter Dees Hermans, die vele plannen bedacht om de boerderijverplaatsing te regelen. Hij bedacht daarom ruilingen met bedrijven van binnen maar ook van buiten het blok en suggereerde dan DBL bepaalde gronden aan te kopen. In dat kader vond regelmatig op korte termijn even overleg plaats en op zo'n manier werd er ook het een en ander geregeld'.

Op grond van de Wet Agrarisch Grondverkeer van maart 1981 is SBL overgegaan in het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL). De werkzaamheden werden de facto verricht door de Directie Beheer Landbouwgronden, een ambtelijke dienst van het ministerie die nauw samenwerkte met de Landinrichtingsdienst. Beide diensten werden later (1995) samengevoegd in de nieuwe Dienst Landelijk Gebied. Toen deze werd opgeheven, per 1 maart 2015, heeft de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) de werkzaamheden van de DLG voor

een klein deel voortgezet. Het grootste deel van de taken werd ondergebracht bij de provincies, dit op basis van decentralisatie-afspraken. Van DLG gingen toen 400 formatieplaatsen naar de Provincies, en 130 naar RVO. Per medio 2019 is BBL ook feitelijk opgeheven (alle financiën zijn vereffend).

3.5.4 Diverse instellingen.

Natuurlijk speelde in alle ruilverkavelingen Gedeputeerde Staten (GS) een rol. Dat was al onder de Wet van 1924 en dat is in alle opvolgende wetten zo gebleven. Vandaar dat de Gedeputeerde voor Landbouw een bekende verschijning was. Bij GS diende de aanvrage voor ruilverkaveling te worden ingediend, GS waren voorzitter van de stemming, en GS diende belangrijke procedure-onderdelen goed te keuren. Bestuurlijk gezien waren zowel de lijn naar de minister van Landbouw (via de CCC) als naar Gedeputeerde Staten goed wettelijk vastgelegd. Datzelfde gold voor de gemeentebesturen. Via de wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening had de Plaatselijke Commissie regelmatig vergunningen nodig en soms wijzigingen van het bestemmingsplan. Naarmate de tijd voortschreed en andere belangen ook aan de orde kwamen in de ruilverkaveling, werden diverse adviseurs aan de Plaatselijke Commissie toegevoegd vanuit andere Ministeries dan Landbouw, zoals de landschapsconsultent en de natuurconsulent van het provinciale kantoor van het toenmalige Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. De maandelijkse vergaderingen van de Plaatselijke Commissie werden doorgaans door deze adviseurs bijgewoond, zodat de boeren in de Commissie getalsmatig wel eens in de minderheid waren. Desalniettemin was het de Commissie die verantwoordelijk was, en daarbij kon het wel voorkomen dat ambtelijke adviezen niet werden opgevolgd. Ging het om substantiële afwijkingen van het landelijk beleid, dan konden de ambtenaren natuurlijk wel de CCC of hun ministerie raadplegen met de vraag of dit nou de bedoeling was...

3.6 De technische ontwikkelingen in het vakgebied.

In de periode van dit hoofdstuk waren een viertal technische ontwikkelingen van groot belang voor het werk van de landmeter. Ten eerste het gebruik van fotogrammetrisch materiaal, ten tweede de automatisering, ten derde het beschikbaar komen van grootschalig kaartmateriaal (analoog en digitaal) en de GBKN, en ten vierde het beschikbaar komen van bodemkaarten.

3.6.1 Fotogrammetrie en kaartvervaardiging

Zoals eerder werd vermeld werd in de oudste periode van de ruilverkaveling het Werkplan 2 (de toedelingskaart) gemaakt door middel van terrestrische metingen.

Dit was een arbeidsintensief proces. Zoals wij zagen introduceerde Jan Gorter voor het eerst de fotogrammetrie, en wel in het project Eemnesser Polder.

Na de Tweede Wereldoorlog werd de fotogrammetrie steeds meer toegepast en bood de methode een alterna-

Fotogrammetrische kaartering op basis van luchtfoto's.

tief voor de dure metingen te velde. Nieuwe grenzen in het achterland, waar de precisie-eisen minder streng waren dan in het bebouwde gebied, werden ontworpen op basis van de topografische elementen die op de luchtfoto zichtbaar waren. Met name in slotengebied was dit een zeer efficiënte werkwijze, aangezien toedelingsgrenzen vrijwel altijd in het midden van een sloot werden ontworpen.

Overigens werd hierover veel gediscussieerd. Zo was er weerstand van sommige landmeters, die de zo ontstane meetgegevens (eigenlijk het ontbreken van meetgegevens) onverantwoord vonden. Hoe moet een eventuele grensreconstructie in de toekomst uitgevoerd worden, als er geen precieze meetgegevens zijn? Daarom was het tot ver in de 90'er jaren gangbaar om in ieder geval rondom de bebouwing de grenzen opnieuw af te bakenen en op te meten. In de redenering van veel landmeters was dit nodig omdat er sprake was van originaire verkrijging (zie hierover eerder). Geleidelijk aan is het gangbaar geworden om de oorspronkelijke kadastrale grenzen rondom de bebouwing te handhaven, inclusief het bijbehorende reconstructiemateriaal. Door de originaire verkrijging is er formeel sprake van een nieuwe grens, maar deze heeft dezelfde ligging als de oude grens. In de nieuwe kadastrale sectie kan bij de betreffende grens een verwijzing naar het oorspronkelijke reconstructiemateriaal worden gemaakt.

Tot in de 90'er jaren werden in veel landinrichtingsprojecten grootscheepse terreinwerken uitgevoerd. De meest extreme vormen hiervan zijn de omzetting van vaarpolders naar rijpolders in Noord-Holland en de kaveldraaiing in bijvoorbeeld de ruilverkaveling Vriezenveen. Het was dan ook niet ongebruikelijk om in een dergelijk project twee fotovluchten uit te voeren, één bij de aanvang van het project en één nadat de meeste werken waren uitgevoerd en het nieuwe landschap dus gestalte had gekregen.

3.6.2 Automatisering in het tijdvak (1938-1985)

De mogelijkheden die de automatisering bood, werden met beide handen aangegrepen. Die mogelijkheden deden zich voor vanaf de jaren '60, waarbij de toepassingen in de ruilverkaveling enigszins vooruit liepen op die bij het Kadaster als geheel. Het maakt natuurlijk ook wel wat uit of je praat over landelijke toepassing of over een projecttoepassing. Tegelijkertijd kon men op projectschaal al wel mooi ervaringen opdoen met nieuwe technieken.

Hoe ging het er bij het Kadaster als geheel aan toe, bij het 'moederbedrijf"? De eerste automatiseringsmogelijkheden deden zich voor in de grondboekhouding. Immers, dat was internationaal de trend: 'business machines'. Werken met ponskaarten was het adagium. Bij de ruilverkaveling werd dit reeds toegepast, maar de beraadslagingen bij het Kadaster werden ingehaald door nieuwe technieken. Het begon pas goed toen de regering in 1973 het Computer Centrum Limburg oprichtte, als één van de compensatiemaatregelen voor de mijnsluitingen. Dit Centrum werd de bakermat voor de Automatisering van de Kadastrale Registratie (het 'AKR-systeem'). Na de Tweede Wereldoorlog was in een gedeelte van Zeeland bij wijze van

experiment de grondboekhouding georganiseerd rondom een set van archiefkaarten, anders dan de gebruikelijke registers. Het heette het 'systeem Joosten', en omvatte ruim 100.000 percelen. Die archiefkaarten waren relatief makkelijk om te zetten in een digitaal bestand, dat -zo werd besloten- de basis moest vormen voor de eerste versie van AKR. In 1982 was het gereed, inclusief massale levering aan gemeenten en waterschappen van de gegevens in hun gebied (op microfiche). Er werd inmiddels volop doorontwikkeld, en ondanks tal van organisatorische, financiële en technische strubbelingen was in 1990 het hele land er in opgenomen. Het betrof alle geregistreerde eigendomsgegevens. De registratie van alle ingeschreven hypotheken was in 1995 gefikst.

Dan was daar nog de landmeetkundige kant van de zaak, de kadastrale kaarten en de landmeetkundige en cartografische activiteiten om die kaarten bij te houden. Nieuw instrumentarium kwam op de markt, en het Kadaster experimenteerde er graag mee: radiogolven (Tellurometer), infrarood (Distomat), en luchtfoto's. Bij het rekenen werden logaritmetafels en rekenformulieren ingewisseld voor mechanische en elektrische rekenmachines en later elektronische zakrekenmachines, maar een alles omvattend systeem moest nog ontwikkeld worden. Dit werd in 1965 het systeem Tachymetrie. Snelle technische ontwikkelingen maakten een update al snel noodzakelijk, en zo werd in 1976 het systeem Detailmeting '76 operationeel. In 1978 werd het systeem gedecentraliseerd, en kregen alle vestigingen hun eigen computer. Toen bleek dat de capaciteit van deze computers een belemmering ging vormen voor het toenemend gebruik, kregen de kantoren in 1980 hun eigen terminalverbinding met het rekencentrum ten hoofdkantore.

Inmiddels werd ook de logistiek onder handen genomen. In de zeventiger jaren werd, zoals ook elders, gewerkt met in- en uitbakjes waarin handgeschreven documenten werden gelegd die vervolgens dagelijks werden geleegd, respectievelijk gevuld door de interne postdienst. De documenten werden uitgetypt op de centrale typekamer en weer geretourneerd. Na goedkeuring volgde een dergelijk traject voor verzending aan de geadresseerde (landelijk). Dit werd vervangen in de jaren tachtig door de uitrol van All-In-One als landelijk communicatiemiddel, uitgevoerd op monochrome beeldschermen verbonden aan het interne kadasternetwerk. Rond 2000 werd overgestapt op PC's verbonden met het intranet van het Kadaster.

Te midden van deze landelijk ontwikkelingen, waren die in de ruilverkaveling minstens zo ambitieus. Een van de grote initiators was Dr. Ir. Maarten Moolenaar, hoofd van de afdeling belast met ruilverkavelingsautomatisering, die er in het jaar 2000 zelfs op promoveerde *(Kennis aan herverkavelen – Codificatie en modellering van herverkavelingskennis, Technische Universiteit Delft)*. Het wettelijk kader was in het begin de Ruilverkavelingswet 1954. Anders dan het 'grote' Kadaster, maakte men al snel gebruik van de ponskaarten. Daar was ook reden toe: het aantal ruilverkavelingen nam flink toe, en de projecten

werden ook steeds omvangrijker. In bijvoorbeeld 1968, was 525.00 ha aan ruilverkavelingen in bewerking. Als men de grondboekhouding van die projecten geautomatiseerd zou kunnen voeren (men sprak destijds overigens nog van 'mechaniseren'), dan zou dat erg doelmatig zijn. In de jaren '60 werd een eerste systeem ontwikkeld: van een project werden de relevante eigendomsgegevens uit de 'grote' kadastrale registratie omgezet in ponskaarten. Het gebruik van ponskaarten was nog in belangrijke mate gebaseerd op mechanische verwerking. Alle invoer werd op ponsmachines uitgevoerd. De ponskaarten werden ook gebruikt om mutaties (wijzigingen) vast te leggen. De cijfers op de ponskaarten werden door een coderingssysteem omgezet in tekst. IBM had daarvoor kaartcomputers (eerste de 400-serie, halverwege de zestiger jaren de 1400-serie). Pas na omzetting van de kaarten naar schijf konden de benodigde lijsten worden vervaardigd, middels kettingprinters. Zoals wij zagen werden de kadastrale bijbladen gebruikt om de blokgrens van de ruilverkaveling af te bakenen, zodat het project goed gedefinieerd was en precies bekend was welke percelen binnen het blok vielen en dus onderdeel waren van de verkaveling. Die kwamen weer terug in de systemen. Later werden de pachtgegevens toegevoegd, die apart werden geregistreerd. Aldus stond er op magneetband een namenbestand en een percelenbestand, gekoppeld via de naam van de eigenaar. Het was volgens ingewijden allemaal prachtig, maar wel een 'heel gedoe'.

Toen opslag op harde schijf mogelijk werd, startte in 1970 de ontwikkeling van het systeem Automatisering Ruilverkavelings Administratie Kadaster (ARAK). In 1972 was het operationeel, en het was daarmede het eerste geautomatiseerde systeem binnen het Kadaster. Het ging om ARAK-1, dat de Lijst van Rechthebbenden omvatte en de eerste schatting. In 1978 werd de postcode toegevoegd. Arak-2 kwam in 1977. Het ging om het Plan van Toedeling. Arak-3 kwam in 1979, met de Akte van Toedeling , en de 'Staat 75' (het document dat de transitie oud naar nieuw beschreef). Uiteindelijk, in 1982, kwam ARAK-4 met de Lijst der Geldelijke Regelingen en de vastlegging van de ruilverkavelingsrente per perceel.

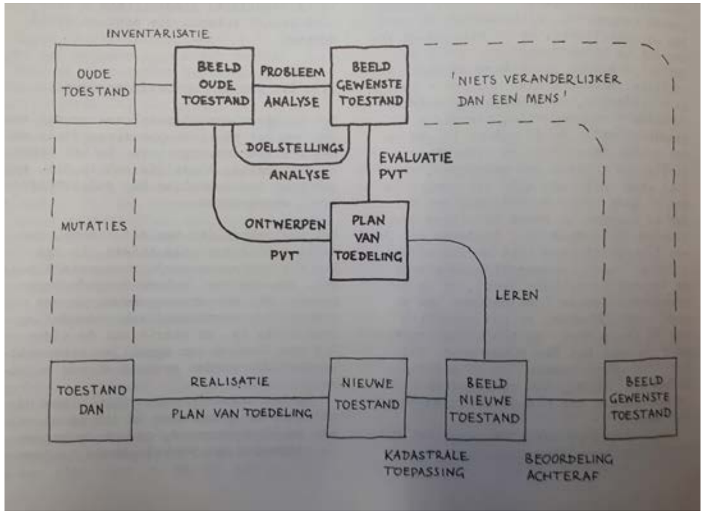
Deze periode was hectisch. Immers, het was noodzakelijk om in de ruilverkavelingen waar ARAK 1 werd toegepast ook ARAK 2 etc. toe te passen. Dus die versie moest gereed zijn op het moment dat dat project zover was gevorderd. Het was dan ook geen geheim dat iedere vertraging binnen zo'n ruilverkavelingsproject bij de ICT afdeling van het Kadaster met stil gejuich werd ontvangen!

Vanaf 1975 werd ARAK integraal toegepast. Reeds in 1976 werd ARAK-1 gebruikt om bij de toedeling de toedelingsregisters te maken. In 1979 werden de bestanden gebruikt om een Akte van Toedeling op te maken. Een hoogtepunt was wel de aktepassering van de ruilverkaveling Alblasserwaard, in 1984, die 1700 notariële pagina's besloeg en die in ontwerp rechtstreeks uit ARAK-3 kwam rollen. Hiervoor moest de allernieuwste printers bij IBM in Zoe-

termeer worden ingezet. Reeds in 1981 begon men met de voorbereidingen. Gevolg was uiteraard dat de werkzaamheden van de notaris drastisch werden beperkt.

Natuurlijk waren er bijzonderheden. Zo werd op een gegeven moment gedurende de ruilverkaveling de eigendoms- en pachttoestand gefixeerd, om het Plan van Toedeling te kunnen maken, wij zagen het reeds: de peildatum Plan van Toedeling. Anders zou het planontwerp een 'moving target' worden. Het rechtsverkeer in onroerende zaken ging echter gewoon door. Boeren kochten en verkochten immers. Deze veranderingen werden als het ware opgespaard, en weer aangebracht als de notaris de Akte van Toedeling ging opmaken. Vanaf de peildatum moest ARAK dus meerdere eigendomssituaties synchroon aankunnen.

Ook kwam er een discussie om AKR en ARAK te integreren. Dat bleek lastig. AKR was een systeem mikkend op continuïteit, ARAK was projectgewijs. AKR was eigendom, ARAK was eigendom en pacht en daarbij niet alleen de kadastrale percelen maar ook de nieuw ingerekende kavels met de daaraan verbonden kosten vanwege het nut van de verkaveling. ARAK omvatte tevens allerlei geografische gegevens, onder andere waarde-gegevens die niet in AKR hoorden. Bovendien werkte AKR op UNIDATA computers bij het Computer Centrum Limburg, en ARAK op IBM 360/65 machines bij IBM Zoetermeer en dan nog in verschillende computertalen. Kortom: besloten werd dit idee maar even te laten voor wat het was.



Het ontwerpproces schematisch in beeld gebracht.

Aan het ponswerk kwam op een gegeven moment een einde. Werden tot in de tachtiger jaren nog ponsdocumenten op de Kadasterkantoren ingevuld, verzonden naar het hoofdkantoor, aldaar geponst, waarna de magneetband verstuurd werd naar IBM ter verwerking, in 1983 werden in alle kantoren terminals geïnstalleerd, die een rechtstreekse verbinding hadden met een VAX computer op het hoofdkantoor. Aan het IBM tijdperk kwam een einde. Het betrof nog monochrome 'domme' terminals, maar vanuit de kantoren konden de ARAK bestanden nu wel via een inbelverbinding rechtstreeks worden bijgehouden. Invoeren van deze terminals was de start van vernieuwing van ARAK, te beginnen met de term Data-Entry echter als spoedig vervangen door de aanduiding Vastgoed Registratie Landinrichting (VRL).

Uit het bovenstaande blijkt dat de gehele administratie via VRL werd geautomatiseerd. Het maken van het Plan van Toedeling gebeurde nog handmatig. Grafische ontwerp systemen met GIS-functionaliteit kwamen pas later, maar zodra de functionaliteit op de markt kwam werd het omarmd. In wezen ging het ontwerpen van een toedeling wiskundig gezien om een keuze- en allocatieprobleem. Wie brengt wat in, wat zijn hun wensen voor de toedeling, en waar en wat kan daarvan gerealiseerd worden. Een eerste poging betrof het ATOR systeem, dat stond voor Automatisering Toedelingsontwerp Ruilverkaveling. Na eerste experimenten door ir. R van der Schans van de Technische Hogeschool te Delft (degene verantwoordelijk voor het ontwerp van dit systeem) werd ATOR in 1976 in gebruik genomen. Ir. Freek Rosman heeft ATOR vervolgens geschikt gemaakt voor gebruik op een PC, zodat het bij overleg met de Plaatselijke Commissie of Voorbereidingscommissie gebruikt kon worden.

Wat ATOR kon doen was op basis van ieders inbreng, toedelingswensen en het landbouwbeleid (kavelconcentratie, afstandsverkorting) berekenen welke delen van het ruilverkavelingsblok overvraagd dan wel ondervraagd werden. De wensen kregen daartoe rekenkundig een 'gewicht' zodat via algoritmes ruimtelijke afwegingen konden worden gemaakt, afhankelijk van de mate dat de toedeling bijdroeg aan het beoogde doel, het 'belang'. Vervolgens kon de landmeter door te schuiven met beoogde kavels de blokdelen sluitend maken zodat rekenkundig inbreng en toedeling klopten en als het ware een meest gunstige situatie bekend was. ATOR was geen systeem dat de nieuwe kavelgrenzen ontwierp. Dat bleef een creatief ontwerpproces voor het ruilverkavelingspersoneel bij het Kadaster.

Het ATOR systeem vond ook toepassing in de voorbereiding van ruilverkavelingen, door op basis van de landelijke Cultuurtechnische Inventarisatie (die jaarlijks door de 'mei-telling' door de boeren zelf werd ingevuld), alvast allerlei variaties in toedeling te berekenen die met de Voorbereidingscommissie doorgenomen kon worden om knelpunten op te sporen. De Cultuurtechnische Inventarisatie betrof weliswaar de gebruikspercelen zoals die door de boeren zelf was opgegeven, en dus minder precies dan de registratie bij het Kadaster, maar in dit stadium kon er mee worden volstaan. Knelpunten kwamen aldus aan het licht, zoals bijvoorbeeld een beoogd tracé van een weg dat beter iets opgeschoven bleek te kunnen worden, de locatie van geplande bosjes en houtwallen op de 'verkeerde' plek, teveel bedrijven op een kluitje waardoor het aantal en de plaats van boerderijverplaatsingen gepland en begroot kon worden.

Maar de echte toepassing kwam vanzelfsprekend tijdens de uitvoering van de ruilverkaveling, waar op basis van ARAK en de wenszitting de input kon worden vervaardigd voor ATOR, zodat de over- en ondervraging per blokdeel helder werden. Doordat ATOR tijdens de voorbereiding al inzicht in de te verwachten knelpunten had geleverd, kon de Plaatselijke Commissie ook beter het gesprek voeren

met de boeren tijdens de wenszitting en eventueel te hoog gestelde verwachtingen relativeren of alvast alternatieven aangeven. Pas tijdens het ontwerpproces werden de beoogde kavelgrenzen geschetst, berekend en kloppend gemaakt rekening houdend met de richtlijnen die de Plaatselijke Commissie had meegegeven, ook ten aanzien van natuur en landschap. Tijdens het ontwerpproces wordt gewerkt van 'groot' naar 'klein'. Deze werkwijze houdt kort gezegd in dat eerst een overzicht over het hele blok moest worden verkregen alvorens verder te detailleren.

Voor de hand zou liggen dat ATOR wordt gevoed vanuit ARAK. Dat bleek lastig, door verschillende definities (voornamelijk ontstaan omdat de focus bij toedeling ligt bij het boerenbedrijf zoals dit in de praktijk wordt gerund met allerlei familie- en pachtrelaties) en de daaraan verbonden gegevensstructuren. Het lukte pas dit te realiseren met de opvolger van ATOR, met de naam INOK, Interactief Ontwerpen van Kavelstructuren. INOK bevond zich op het topologisch abstractieniveau van een herverkaveling. Net als ATOR overigens. In de praktijk werd hiervoor de term 'plan in geld' gebruikt. Het richtte zich op het doen van toedelingsonderzoek. De opvolging van ATOR door INOK gebeurde in de tachtiger jaren en wordt in het volgende hoofdstuk behandeld.

Het moet nog gezegd worden dat de snelle ontwikkeling van de ruilverkaveling tot zekere gevolgen heeft geleid voor het Kadaster als overkoepelende moederorganisatie. Niet alleen betekende de snelle ontwikkeling dat er veel meer personeel en apparatuur vereist was om alle werkzaamheden volgens de planning op een verantwoorde manier uit te voeren, maar ook dat de innovatieve technische aanpak binnen de ruilverkavelingen leidde tot tal van vernieuwingsprocessen binnen het Kadaster zelf. In de ruilverkaveling werden vaak nieuwe methoden en technieken getest die men goed in een projectmatige omgeving kon onderzoeken. Wanneer bleek dat deze nieuwe methoden en technieken goed werkten werden ze ook toegepast in de "grote" Kadaster organisatie.

3.6.3 Het beschikbaar komen van modern kaartmateriaal

Een praktisch probleem was dat de Landinrichtingsdienst voor het voorbereiden en uitvoeren van de ruilverkavelingsplannen (zoals de stemmingsplannen, de plannen wegen en waterlopen) gebruik maakte van topografische kaarten. Dat lag voor de hand omdat de topografie zoals die zich in terrein voordeed bepalend was. Die kaarten hadden doorgaans een kleinere schaal dan de kadastrale kaarten, waar het Kadaster mee werkte. Dat lag ook weer voor de hand omdat het Kadaster te maken had met juridische zaken zoals eigendomsrechten en grenzen. Begrijpelijkerwijs leidde dit in de praktijk af en toe tot fricties tussen de diensten. Een extra complicatie was dat noch de topografische kaarten noch de kadastrale kaarten altijd even up-to-date waren, en evenmin waren ze qua geometrie op elkaar afgestemd (in gewone woorden: ze pasten niet altijd naadloos op elkaar). Door het steeds meer beschikbaar komen van

de Grootschalige Basiskaart van Nederland (GBKN, zie ook volgende hoofdstuk) ontstond de mogelijkheid om de topografische en kadastrale cartografie op elkaar af te stemmen via een 'kaartvernieuwingsproces', en te digitaliseren. Dit verbeterde de situatie van verschillende kaartgebruik tussen de diensten al aanmerkelijk.

3.6.4 Bodemkaarten voor de eerste schatting

In het tweede hoofdstuk is geschetst hoe in de beginjaren de schattingskaart tot stand kwam. Het was een omvangrijke klus om in de ruilverkaveling alle percelen langs te lopen en naar productiewaarde te schatten. Maar op 24 augustus 1945 werd de Stichting Bodemkartering (STIBOKA) opgericht door de bekende bodemdeskundige prof. dr. C. Edelman. Zijn doel was om te komen tot een land-dekkende bodemkaart (schaal 1:50.000) volgens nieuwe wetenschappelijke inzichten. De eerste kaart was gereed in 1948, en beeldde de bodem onder de gemeente Didam af. Eenmaal goed op gang, werden ook voor ruilverkavelingen projectgewijs talloze bodemkaarten gemaakt, en wel op schaal 1:10.000. Daardoor werd het schattingsproces een stuk eenvoudiger. Men hoefde nu niet meer ontelbare boringen te verrichten, die om te zetten in een schattingsklasse en dan te karteren, maar nu was het genoeg om in de verschillende bodemsoorten hier en daar boringen te verrichten om er een agrarische productiewaarde aan toe te kennen. Die gold dan overal waar volgens de bodemkaart die grondsoort voorkwam. Inmiddels is het gehele land met bodemkaarten op diverse schalen bedekt. In het jaar 2000 is STIBOKA overigens opgegaan in het Wageningse instituut Alterra. Inmiddels Wageningen Environmental Research, en is onderdeel van de WUR (Universiteit van Wageningen)..

3.7 Organisatie van de Ruilverkavelingsdienst van het Kadaster

Uit het volgende overzicht blijkt wel in welke mate het werkaanbod in de ruilverkaveling in de periode van 1950 tot 1980 toenam.

Inzet in de ruilverkaveling

Jaartal	Aantal ha (x1000)	Aantal medewerkers
1950	68	152
1955	ong. 170	199
1960	275	257
1965	430	365
1970	543	601
1975	570	682

Dat stelde dus zijn eisen aan de organisatie van de kadastrale ruilverkavelingsdienst. In 1950 was het aantal ruilverkavelingsbureaus 8. Te weten, Arnhem, Eindhoven, Groningen, Utrecht, Zwolle, Breda, Middelburg en Almelo.

In 1953 kwamen daar nog de bureaus van Alkmaar, St. Maartensdijk en Zierikzee bij (die laatste twee als gevolg van de watersnoodramp). En in 1966 waren er in totaal 12 bureaus. St. Maartensdijk werd weer opgeheven en Leeuwarden en Dordrecht werden er aan toegevoegd.

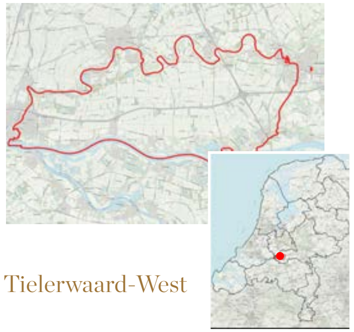
Ruilverkavelingsbureau Almelo

Niet alleen de inzet van personeel nam toe maar ook het aantal categorieën personeel nam toe, een kwestie van voortschrijdende functiescheiding. Het volgend overzicht geeft dat weer (bron: Kadaster). Legenda: 'Ir' is 'ingenieur', 'TA' is technisch ambtenaar, 'LAV' is landmeetkundig ambtenaar velddienst, 'LAK/LAB' is landmeetkundig ambtenaar kantoor/bureau, 'opnemer' is landmeter te velde, 'LMA' is landmeetassistent, vroeger meethulp geheten, 'Schrijver' en 'Adm' is administratief personeel.

Jaar	Ir	TA	LAV	Opnemer	LMA	Schrijver	LAK/LAB	Adm.	Tot
1950	43		40		16	12	57		168
1953	45		47			10	68		
1955	47		62		25	16	74		
1958	49		61			29	88		
1960	47	5	68		47	30	107		304
1963	50	20	69		68	47	119		
1964	49	32	77		95	44	141		
1965	49	37	35 (?)		105	47	147		
1966	50	48	94		121	47	150		
1967	49	53	95		129	52	152		
1968									
1969									
1970	51	79	274	5	140	In LAV		52	601
1971	47	66	68	36	126		187	77	
1972	46	72	91	12	121		197	35	
1973									
1974									
1975	41	75	96	17	173		226	54	682

De omvang van de inzet groeide dus van 168 in 1950 naar 682 in 1975. De taakverdeling was als volgt.

- De Ingenieur, verantwoordelijk voor de aanpak en het management;
- De technisch ambtenaar, verantwoordelijk voor de dagelijkse uitvoering. Deze was naar de streek toe vaak het gezicht van het Kadaster in de ruilverkaveling en had



Tielerwaard-West

Bommelerwaard-Oost

veel contact met de rechthebbenden over hun rechten en wensen.

- De landmeter in het veld, belast met alle meetwerkzaamheden zoals het uitzetten en inmeten van nieuwe grenzen, wegen en waterlopen en assistentie bij bijvoorbeeld de schattingen.
- De opnemers, belast met het uitvoeren van eenvoudiger landmeetkundige werkzaamheden in het veld.
- De landmeetassistenten, die de landmeters en de opnemers assisteerden.
- De tekenaars op kantoor die ervoor zorgden dat goede kadastrale kaarten werden gemaakt van zowel de beginals de eindsituatie. Ook assisteerden zij bij het maken het Plan van Toedeling. In de tijd voor de automatisering was dit een flinke klus. Elke keer wanneer een verandering zich voordeed moest het teken, kleur- en rekenwerk weer opnieuw worden gedaan.
- De administratieve medewerkers op kantoor die zorgden voor een goede registratie van alle rechten van de rechthebbenden, van hun wensen en van de toekomstige situatie. Zij zorgden voor toelevering van de juiste gegevens van de toedelingssituatie (nieuwe percelen, rechten, oppervlakte etc.) zodat de notaris die de Akte moest passeren daar zo weinig mogelijk werk aan had.

De ruilverkavelingsmedewerkers in de provincie werden ondersteund door een Centrale Directie Ruilverkaveling die belast was met het regelen van de vereiste capaciteit, met steun op technisch gebied (landmeetkundige aanpak, kaartvervaardiging), juridisch gebied (bijv.de bezwarenbehandelingen) en ook verantwoordelijk was voor ontwikkelingen en implementatie van nieuwe methoden en technieken.

3.8 Enkele kenmerkende ruilverkavelingen.

Hierna komen enkele ruilverkavelingen aan bod, die door aanpak en problematiek vermeldenswaard zijn, ten einde de bovenstaande beschouwingen aan te vullen met ervaringen uit de praktijk. Bovendien zijn enkele ruilverkavelingen genoemd waarin de landmeter een opmerkelijke rol speelde.

3.8.1 De ruilverkavelingen Tielerwaard-West en Bommelerwaard-West (de eerste vlak na de nieuwe Wet van 1954)

De ruilverkavelingen die plaatsvonden op basis van de nieuwe Ruilverkavelingswet ’54 werden ook wel ruilverkavelingen ’nieuwe stijl’ genoemd. De meest aansprekende voorbeelden hiervan zijn te vinden in het rivierengebied van Nederland. Hier was de ontwikkeling van de landbouw nogal achtergebleven en daarom moest dit gebied bijna in zijn geheel op de schop worden genomen. In dat kader brak ook het besef door dat het noodzakelijk was de bevolking intensiever en ook in een eerder stadium bij het proces te betrekken. In die tijd werd een Voorbereidingscommissie voor de projecten benoemd die met name de taak had de lokale bevolking meer te betrekken bij de plannen.

Voor het Kadaster betekende de aanpak van deze grootse projecten (bijv. Bommelerwaard Oost: 4700 ha, gestemd in 1951; Tielerwaard West: 12.720 ha, gestemd in 1958) een enorme uitdaging. Er moest geregeld worden dat er voldoende capaciteit beschikbaar werd gesteld voor het opzetten van de ruilverkavelingsboekhouding, vervaardiging van kaartmateriaal, en begeleiding van de werkzaamheden van de Plaatselijke Commissie. In die tijd moesten alle werkzaamheden nog op handmatige wijze worden uitgevoerd. Het is dan ook niet verbazend dat de inzet van het Kadasterpersoneel in die jaren zo hoog was als in het eerdere schema is aangegeven.

Bijzonder was dat traditioneel de boerenbedrijven op de rivierdijk lagen, en dat het land naar het midden van de polder steeds natter werd. Deze gronden werden komgronden genoemd, die bestonden uit rivier- en zeeklei. Er was een ernstig verkavelings- en waterbeheersingsprobleem. In vroeger tijden waren overstromingen hier schering en inslag. Beide omstandigheden noopten tot een drastische aanpak. Investeringen in ontwatering waren nodig, alsmede talloze boerderijverplaatsingen van de rivierdijk naar het centrum van het gebied, mits goed ontwaterd. De ruilverkaveling Tielerwaard-West kreeg bovendien te maken met de wens van het Rijk om de A15 aan te leggen. Per saldo werden 120 bedrijven verplaatst, alle met een minimale bedrijfsoppervlakte van 15 ha, wat destijds de norm was voor een rendabel bedrijf.

De ruilverkaveling Bommelerwaard West kwam na die van ‘Oost’, was kleiner in oppervlakte dan Tielerwaard, en werd in 1966 aangenomen. Daar werd ruim 1000 ha aan komgronden verbeterd en opnieuw ingezaaid, 29 bedrijven werden verplaatst, nu al met minstens 30 ha bedrijfsoppervlakte. Tal van nieuwe wegen- en waterlopen werden geconstrueerd.

De mogelijkheden van de Ruilverkavelingswet 1954 werden ten volle benut. Aandacht voor natuur en landschap was beperkt. Zoals elders ook vaak voorkwam: enerzijds een verheffing uit de sociaaleconomische armoede, maar een verarming van landschap en natuur.

3.8.2 De ruilverkaveling Tubbergen: aanleiding tot de wetswijziging van 1975

De ruilverkaveling Tubbergen is speciaal in de Memorie van Toelichting bij de Ruilverkavelingswet 1975 genoemd als een ruilverkaveling die niet zal worden uitgevoerd. Immers, de ruilverkaveling was al vóór gestemd, maar daar was zo veel commotie over, dat het beter was niet tot uitvoering over te gaan, aldus de minister.

De achterliggende redenen en de gevolgen waren de volgende:

In juni 1971 werd de te houden stemmingsvergadering, waarin gestemd zou worden over de Twentse ruilverkaveling Tubbergen (ruim 10.000 ha), tot nader order uitgesteld. Boze boeren blokkeerden de vergaderlocatie.

Tubbergen

Op dinsdag 21 december vond deze uitgestelde vergadering dan toch plaats, in een daartoe opgerichte tent.

politiebegeleiding tijdens stemming ruilverkaveling Tubbergen.

Woedende boeren hadden zich verenigd in een actiecomité. Hun voornaamste grief betrof de in hun ogen ondemocratische bepaling dat eigenaren die niet hebben gestemd geacht werden te hebben voorgestemd. Er waren veel voorzorgsmaatregelen getroffen, zo was er ongeveer 150 man politie op de been en werd de mobiele eenheid achter de hand gehouden.

Toch liep het volledig uit de hand, er braken ernstige onlusten uit. Maar de stemming ging door. Uiteindelijk wisten slechts 27 van de 2938 eigenaren hun stem uit te brengen: 15 voor en 12 tegen. Resultaat: aangenomen met 12 tegen, 2926 voor!

De overheid durfde echter niet tot uitvoering over te gaan. Wel werd een aantal voorzieningen via andere kaders uitgevoerd, zoals de verbetering van het wegen-en waterlopenstelsel.

De ongeregeldheden in Tubbergen waren aanleiding om de stemmingsprocedure uit de Ruilverkavelingswet 1954 aan te passen.

De betreffende Wetswijziging werd op 9 april 1975 van kracht. De stemmingsvergadering werd afgeschaft en vervangen door een stemming, te houden in daartoe in te stellen stembureau(s). Niet uitgebrachte stemmen telden niet meer mee. Ook de pachters kregen stemrecht.

Maar formeel was de ruilverkaveling Tubbergen nog steeds aangenomen. De laatste onduidelijkheid hierover werd in de Landinrichtingswet (1985) weggenomen. In het overgangsartikel 240, lid19, werd bepaald:

‘De ruilverkaveling Tubbergen waarvoor het besluit tot ruilverkaveling is genomen op 21 december 1971, wordt niet in uitvoering genomen’.

Tubbergen is waarlijk een historische ruilverkaveling. Het historisch TV programma Andere Tijden wijdde er een aflevering aan.

https://www.vpro.nl/speel~NPS_1238011~veldslag-in-tubbergen-andere-tijden~.html

Toneelschrijver Bouke Oldenhof maakte er een theatervoorstelling van:

'Hanna van Hendrik'

'Na meer dan twee jaar voorbereiding is het zover: in juni en juli 2019 wordt in en om de grootste hangar van Vliegveld Twente in Enschede de voorstelling 'Hanna van Hendrik' opgevoerd.

Johanna ter Steege droomde al jaren van een voorstelling als ode aan de streek, de veilige agrarische samenleving en de taal van haar jeugd. Samen met haar en regisseur Liesbeth Coltof heb ik een script ontwikkeld rondom de boerenopstand van Tubbergen uit 1971. Toen de schaalslag vele boeren bedreigde, kwamen ze in opstand tegen de plannen voor de ruilverkaveling. Ze wonnen de Slag om Tubbergen, maar verloren de oorlog tegen de schaalvergroting. Johanna ter Steege speelt boerin Hanna die uit trouw aan haar overleden echtgenoot Hendrik het familiebedrijf voortzet, maar de situatie is penibel: geen investeringsruimte, geen opvolger, geen perspectief op deze schaal. Uit liefde voor het boerenleven zet ze door; een onverwachts kleinkind geeft echter haar de moed zich te laten verrassen door wat het leven zonder boerderij haar te bieden heeft.

Het wordt een voorstelling met Johanna ter Steeg, Huub Stapel en vele anderen als acteurs, met de band Her Majesty, met crossers, met een decor dat je als toeschouwer betreedt, met een ontvangst met een waar foodfestival met lokale producten'.

3.8.3 De ruilverkaveling Dubbroek: de eerste na de wetswijziging van 1975

Eén van de eerste ruilverkavelingen waar de Wetswijziging van '75 werd toegepast en waar bovendien voor de allereerste keer gebruik werd gemaakt van het nieuwe Kadastersysteem Automatisering van de Kadastrale Administratie in de Ruilverkaveling (ARAK), was het project Dubbroek in Limburg , dat in 1975 werd gestemd.

Dubbroek

De landmeter van het Kadaster ir. Hessel Hettema, die onder andere deze ruilverkaveling in zijn takenpakket had, beschrijft hoe de stemming verliep.

'De stemming werd georganiseerd door de Voorbereidingscommissie onder de verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten.

Er moesten achtereenvolgens

- *een Lijst van Eigenaren vastgesteld worden (na ter visielegging van het ontwerp, bericht aan degenen die er op stonden, en behandeling van eventuele bedenkingen) en vervolgens bijgehouden worden tot aan het einde van de zevende dag voor de stemming.*

- *een Pachtersregistratie gehouden worden (na een publicatie inzending van pachtcontracten, indien die aan de vereisten voldeden, kadastrale beschrijving van het gepachte, vaststelling van totale oppervlakte en oppervlakte waarvoor de pachter(s) stemgerechtigd werden, bericht*

aan partijen, eventueel behandeling bedenkingen door de Commissie en zo nodig de Pachtkamer van de rechtbank)

- *de resultaten daarvan in een stemmingsboekhouding verwerkt worden, waarmee een Lijst van Stemgerechtigden, stemmingsoproepen en stembiljetten met oppervlakten waarvoor stemgerechtigd (eigenaar en pachter ieder voor de helft, bij meerdere eigenaren of pachters ieder voor een evenredig aandeel daarin) vervaardigd konden worden.*

Het administratieve deel van de werkzaamheden werd uitgevoerd door het Kadaster met behulp van het ARAK-systeem.

Voorts moesten er Stembureaus, een Hoofdstembureau met een Gedeputeerde als voorzitter, en een Administratief Bureau (o.a. om bij Verklaringen van Erfrecht aangepaste stembiljetten te leveren) worden ingesteld.

Gezien de omvang van de Ruilverkaveling Dubbroek (oppervlakte 730 ha, 480 R-nummers d.w.z. agrariërs, en naar schatting 750 stemgerechtigden) was één Hoofdstembureau met een Administratief Bureau voldoende.

Als stemlokaal werd een zaaltje in het toenmalige Hotel-Café-Restaurant De Molen in Baarlo gebruikt (zie foto).

De meubilering (met name stemhokjes en een stembus en de plaatsing daarvan) werd door de gemeente Maasbree verzorgd.

De bemanning van het Hoofdstembureau bestond behalve het lid van Gedeputeerde Staten uit een lid van de Voorbereidingscommissie en ambtenaren van de Landinrichtingsdienst, die van het Administratief Bureau uit Kadastermedewerkers.

De stemming zelf verliep zoals bij de verkiezingen van volksvertegenwoordigers.

Na opening van de locatie namen drie leden van het stembureau plaats achter een tafel, waarbij het eerste lid als taak had de oproepen in ontvangst te nemen en in de Lijst van Stemgerechtigden aan te vinken, het tweede lid de stembiljetten uit te reiken, en het derde lid het aantal in de stembus gedane stembiljetten bij te houden.

Stemgerechtigden, die hun stembiljet ontvangen hadden, konden in een stemhokje, dus geheim, met een rood potlood

voor of tegen aangeven, en vervolgens hun stembiljet in de stembus doen.

Na sluiting van het stembureau werd de stembus geopend en werd door de voorzitter van het stembureau in het openbaar van elk stembiljet de oppervlakte en voor of tegen voorgelezen.

Vervolgens werden de stembiljetten gesplitst in voor en tegen gebundeld in stapeltjes van 25 stemmen, waarvan de oppervlaktes ter controle dubbel geteld werden. Tenslotte werden de totalen van de bundeltjes voor en tegen ook weer dubbel geteld, waarna duidelijk werd hoeveel stemmen voor en tegen waren, en voor hoeveel oppervlakte voor en tegen gestemd was. De resultaten, alsmede de van onwaarde uitgebrachte stemmen en oppervlakten, werden vastgelegd in een Proces-Verbaal.

De ruilverkaveling Dubbroek werd aangenomen op basis van een enkele meerderheid in de oppervlakte waarvoor gestemd was.

Dit scenario heeft model gestaan voor de stemmingen van vele volgende ruilverkavelingen, vooral in Limburg.

3.8.4 De ruilverkaveling Alblasserwaard: de grootste

De ruilverkaveling Alblasserwaard is de grootste ruilverkaveling die ooit in uitvoering is genomen. In 1965 werd met een ruime dubbele meerderheid voor uitvoering van de ruilverkaveling gestemd. Het project was 22.400 ha groot en bevatte 7000 eigenaren en 2000 pachters. De totale begroting bedroeg 83 miljoen gulden.

Van 1965 tot 1976 was ir. Piet Heij hier de landmeter-deskundige en na hem ir. Jan Helmendach.

Alblasserwaard

stemming ruilverkaveling Alblasserwaard.

Piet Heij vertelt het volgende:

Ik moest al mijn andere werk staken, ik kreeg een nieuw kantoor in Dubbeldam. Binnen het Kadaster was er toen immers nog geen ervaring met zo'n monster ruilverkaveling.

Om het geheel beheersbaar te houden vond een tweedeling wat betreft ingenieursbureaus plaats: het oostelijk gedeelte werd toegewezen aan de Heidemij (nu Arcadis) en het westelijk gedeelte aan de Grontmij elk met een ervaren technisch ambtenaar van het Kadaster onder leiding van de landmeter-deskundige. De personeelsplanning i.v.m. bouw kantoor en bezetting bij een geschatte uitvoeringsduur van 20 jaar en productie (100 ha per persoon per jaar) was 224 mensjaar. Dus x200 is ongeveer 45.000 mensdagen. Gelukkig heeft het Kadaster altijd al veel aan tijdschrijving gedaan zodat veel cijfers beschikbaar waren; dit i.t.t. de meeste andere diensten. Ten tijde van de Aktepassering 20 jaar later waren er 42.000 dagen besteed. Er restten dus nog 2000 dagen voor de Lijst der Geldelijke Regelingen en de renteberekening!

Een van de eerste omvangrijke activiteiten was de eerste schatting. Deze is poldergewijs uitgevoerd door ploegen van standaard 3 boeren, 2 gravers, en 1 landmeetkundig ambtenaar. In het veenweidegebied werden hoofdzakelijk rechthoekige percelen aangetroffen met scheisloten van wisselende breedte. Ter plaatse werd tijdens de schatting de breedte van het perceel en de breedte van de sloot gemeten. Bij de berekening van de waarde werd een standaard breedte voor de sloot afgetrokken en het meerdere als correctie om de waarde te corrigeren, hiervoor werd een nomogram gebruikt (een grafische tabel).

Bewoners die de optocht zagen langs lopen reageerden schamper: 'dat zal me wat kosten!' Ik heb dat toen uitgerekend, ook voor de Plaatselijke Commissie. Dat resulteerde in fl. 220.000 niet ambtelijk kosten (65 % Rijk; fl. 210.000 ambtelijke kosten (Rijk) ofwel fl. 77.000 voor rekening blok dat is 3.50 per ha of fl. 0.18 ruilverkavelingsrente per ha gedurende 30 jaar. Dat was voor de boeren een hele geruststelling!

De schatting zelf bestond uit het graven van een putje van 25x25cm met een diepte van 30 à 40 cm. Een grappenmaker had eens vooraf een putje geprepareerd met een mengsel van grond en koeienvlaai. Tijdens de schatting werd het putje opgegraven en door de schatters beoordeeld door als gebruikelijk te voelen, wrijven, kneden en ruiken of proeven. Oordeel : prima grondje, totdat men argwaan kreeg en de dader met een rooie kop ervan langs kreeg.

In het plan voor de nieuwe wegen was voor de uitvoering gedacht aan het eenzijdig dempen van een bermsloot en het opschuiven van de verharding in die richting. Tijdens de uitvoering rijpten de gedachten om het landschap te sparen en het oude weggetje inclusief bermsloten en knotwilgen te sparen en de nieuwe weg er vrij naast aan te leggen, als het ware landschappelijk onzichtbaar. Een Inspecteur van het Staatsbosbeheer (SBB), die kijkend uit het raam van het

bureau van uitvoering pathetisch uitriep 'wat voor landschap zal ik hier over 10 jaar aantreffen' kon en mocht ik antwoorden : 'hetzelfde'!

Jan Helmendach, de opvolger van Piet Heij, heeft ook ervaringen met de Alblasserwaard. Hij vermeldt:

'Ook landmeetkundig gezien was het een hele uitdaging om van dat grote gebied goede cartografische en administratieve gegevens te verkrijgen.

Als verantwoordelijke voor de landmeetkundige aanpak heb ik een hele ontwikkeling gezien. Zo werd er in de eerste ruilverkavelingen nog veel in het terrein gemeten en werd gaandeweg steeds meer gebruik gemaakt van goede luchtfoto's. De Alblasserwaard is zelfs in zijn geheel (in drie fasen) gevlogen met het oog op het verkrijgen van goede luchtfoto's. Toen moesten er overal in het gebied vliegschijven worden geplaatst en ingemeten zodat een goede kartering kon plaatsvinden. Dat was nog een hele klus omdat er ook vele eilandjes waren waar die schijven op geplaatst moesten worden. Toen werd men met bootjes van Domeinen naar die eilanden gebracht. Er kwam vanuit Apeldoorn een team van drie man die die landmeetkundige grondslag (uitgaande van het Rijksdriehoeksnet) moesten bepalen (het 'raamwerk' gekoppeld aan de landelijke x- en y-coördinaten).

De ruilverkaveling Alblasserwaard was een bijzondere ruilverkaveling. Niet alleen vanwege de grootte, maar ook omdat de heer M.W. Schakel voorzitter van de Plaatselijke Commissie was. Schakel was burgemeester van 3 gemeenten in de Alblasserwaard en hij was Tweede Kamerlid (voor de ARP). Onder meer omdat zijn grootvader landmeter was, was hij bijzonder gesteld op de landmeters van het Kadaster. Hij wilde hen ook altijd bij de vergaderingen hebben (bijv. de agenda commissie, dat was de 'commissie' ter voorbereiding van de maandelijkse Plaatselijke Commissie vergaderingen). Vanwege zijn lidmaatschap van de Tweede Kamer vonden de agendacommissievergaderingen meestal in Den Haag plaats.

Nieuwe boerderij in de Alblasserwaard.

In de Alblasserwaard zijn meer dan 100 boerderijverplaatsingen gerealiseerd. Door de lange uitvoeringsduur van de verkaveling waren tijdens de procedure de richtlijnen met betrekking tot de verplaatsing gewijzigd. Daarom werd gesproken over oude- resp. nieuwe boerderij bouwers.

Voorwaarden voor de 'oude bouwers': gebouwen tegen agrarische waarde inleveren aan SBL en de bedrijfsvergro-

ting verrekenen met de prijzen van dat moment, er mocht afgerekend worden in het kader van de Lijst der Geldelijke Regelingen (LGR). Het voordeel was dus betaling over 30 jaar middels de ruilverkavelingsrente.

De voorwaarde voor de 'nieuwe bouwers' was: gebouwen aan agrarische bestemming onttrekken en deze zelf verkopen. De bedrijfsvergroting werd verrekend bij de LGR met grondprijzen ten tijde van de peildatum Plan van Toedeling.

In de eindafrekening SBL-Plaatselijke Commissie werd tot ergernis van de Plaatselijke Commissie geen rekening gehouden met de toezegging aan de oude nieuwbouwers. Derhalve werd bij de oude nieuwbouwers een te hoge grondprijs in rekening gebracht. De verenigde oude nieuwbouwers maakten bezwaar tegen de LGR, daarbij gesteund door de PC. Bij de behandeling van het bezwaar werd de SBL opgevoerd als belanghebbende.

De Rechtbank veroordeelde de SBL met als gevolg dat deze miljoenen aan de ruilverkaveling moest betalen opdat de PC de oude nieuwbouwers tegemoet kon komen zonder dat het ruilverkavelingsblok daarvoor opdraaide.

Bijzondere gebeurtenissen:

De rivier De Graafstroom loopt dwars door de Alblasserwaard (hier werden wel schaatstochten op gereden). De ondergrond daarvan was eigendom van de aanliggende eigenaren. Met het Plan van Wegen en Waterlopen werd die grond om niet toegewezen aan de publieke eigenaren. Dus zagen de eigenaren dat hun oppervlakte veel minder was geworden. Dat leverde vele bezwaren op. Eén van de reclamanten was een bekende zangeres. Zij nam het gesprek met Jan Helmendach op en had het zelfs over 'nazi praktijken'. Een groot deel van die reclamanten ging door naar de rechter-commissaris. De rechter-commissaris stelde voor dat een klein deel door zou gaan naar de rechtbank en dat die uitspraak vervolgens op alle reclamanten toegepast zou worden. Daar was men het toen mee eens. Maar toen de rechtbank negatief besliste ging toch een deel nog door naar de rechtbank waar men toen wel griffierechten moest betalen en uiteindelijk een ieder in het ongelijk is gesteld. Toen is er een taxateur benoemd die heeft nagegaan wat de waardevermindering was van het feit dat de sloot nu een andere eigenaar had gekregen. Dat waren geringe bedragen en die zijn toen ook vergoed.

Een boer in de Alblasserwaard stopte met zijn bedrijf maar verzocht wel om wat extra grond achter zijn huis. Dat kreeg hij (waarde fl. 4800, ongeveer 1 ha). Hij ging een bungalow bouwen en achter zijn huis ging hij bijzondere vogels houden. Bij het Plan van Toedeling kreeg hij die grond achter zijn huis toebedeeld maar de buurman was onderbedeeld met 5,3%. En wettelijk mag je iemand niet meer dan 5% onderbedelen. Het vonnis bij de RB luidde dat de onderbedeling niet meer mocht zijn dan 5% en dat daarom een klein strookje grond van de 'vogelboer' over moest gaan naar de reclamant.

Later, ter gelegenheid van het 150 jarig bestaan van het Kadaster (1982) ging voorzitter Schakel in een toespraak nog eens in op zijn ervaringen.

- *Schakel was ook lid van de Voorbereidingscommissie. Het viel hem op dat in deze fase de landmeter een wat meer bescheiden rol vervulde. Schakel zei hierover het volgende:*

  'Het heeft mij grotelijks verwonderd, dat bij de voorbereiding van een ruilverkaveling, die aan de grondeigenaren (en gebruikers) 'verkocht' moet worden, over de te verwachten kavelconcentratie slechts in algemene termen gesproken wordt. De vraag 'waar krijg ik mijn nieuwe kavel?' voor de betrokken boer doorgaans de meest belangwekkende, blijft onbeantwoord. Via tijdig toedelingsonderzoek moet hierin toch verbetering gebracht kunnen worden'.

- *Schakel vergeleek hierbij de landmeter met een binnenhuis architect. Hij zei:*

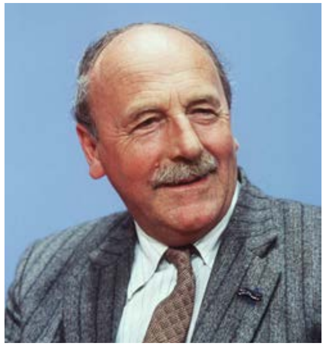
  'En de fout die men in de bouwwereld maar al te vaak maakt, maakte men in de zestiger jaren, die ik kan overzien, evenzeer in de ruilverkavelingswereld: de 'binnenhuisarchitect' werd te weinig bij het bouwontwerp betrokken'.

- *Schakel meldde over het ingewikkelde ruilspel dat de landmeter in goede banen moet leiden het volgende:*

  'Het is hier (bedoeld wordt bij de uitdaging om te voorkomen dat van ruilen huilen komt) dat de landmeter-deskundige met zijn helpers tranen-bettend in het ruilspel verschijnt. 'Ieder het zijne' dat was zijn opdracht bij grensbeloopdisputen. Het blijft zijn opdracht in ruilverkavelingsverband maar dan tot in het honderdvoudige gecompliceerd. Gelukkig heeft hij ook een uiterst verfijnd systeem ter vervulling van zijn opdracht achter de hand. Het voert ons naar zaken als schatting van gronden, pachtersregistratie, opmaken lijst van rechthebbenden, toedeling van gronden. Bij deze zaken staat de landmeter met zijn toegevoegde staf in het hart van het verkavelingsgebeuren'.

- *Ook roemde hij het organisatievermogen van de landmeter, bijvoorbeeld ook wat betreft de voorlichting over de schatting aan vele boeren, namens de werkgroep voorlichting, en het organiseren van de uitvoering van de eerste schatting dat op basis van proef- of standaardpercelen plaatsvond in de lente en de herfst van '67 en '68. Iedere dag gingen toen 4 ploegen van drie schatters, vergezeld door een landmeter het veld in.*

- *Vervolgens ging Schakel in op de begeleidende en sturende rol die de landmeter heeft wanneer het Plan van Toedeling gemaakt moet worden. Zo deed de landmeter het voorstel om uit te gaan van een gebruiksverkaveling, wat in die tijd nog wel de nodige discussie te weeg bracht maar uiteindelijk wel werd overgenomen. En ook werden als uitgangpunt concentratie van gronden rondom de bedrijfsgebouwen overgenomen.*



De heer Schakel

- *Om een goed Plan van Toedeling te realiseren was het in de Alblasserwaard noodzakelijk dat de geplande boerderijverplaatsingen (er waren er ongeveer 130 gepland) ook daadwerkelijk gerealiseerd werden op de door de landmeter aangegeven plekken. Immers, de landmeter wist bij uitstek in welke (veraf gelegen midden-) gebieden boerderijbouw moet plaatsvinden. Maar daar kwam nogal wat bij kijken. Vaak moeizaam overleg met de verschillende pachters, het vrijmaken van de kavel en niet zelden moest bij de aanvang genoegen worden genomen met slechts een deel van de uiteindelijk toe te wijzen kavel. Wat betreft het vrijmaken van de kavel meldde Schakel het volgende:*

  'Dan moest er een bouwlocatie vrijgemaakt worden. De uit een oogpunt van toekomstige bedrijfsvoering meest voor de hand liggende bouwplaats was lang niet altijd qua bodemgesteldheid de meest gunstige. Het moeilijkst lag de zaak indien de bouwlocatie op dat moment nog in bezit van c.q. in pacht bij een ander was. De overredingskracht van de landmeter moest dan wel eens aan het ongelooflijke grenzen, om van de keren dat zij tekort schoot nog maar te zwijgen'.

- *Wat betreft de wenszitting zei Schakel het volgende:*

  'In de Plaatselijke Commissie vergadering van 2-1-1970 -nauwelijks bekomen van de nieuwjaarsborrel- kwam ir. Piet Heij met zijn plan de campagne. Na een serie voorlichtingsbijeenkomsten -alles moet geleerd worden, ook het formuleren van redelijk te achten wensen- kregen alle ingelanden de gelegenheid om ten overstaan van een Plaatselijk Commissie-lid en een ambtenaar van de kadastrale dienst de persoonlijke toedelingswens op tafel te leggen. Aan de hand van vooraf vastgestelde normen kreeg de wens het gewicht 4 ((zeer redelijk), 3 (redelijk), 2 (niet erg redelijk) of 1 (zeer onredelijk). Verrijkt met deze bijeen gesprokkelde informatie begon de landmeter met zijn mijns inziens allermoeilijkste karwei: het in elkaar schuiven van meerdere mozaïeksteentjes tot een tableau van toedeling, dat de toets der subjectieve en objectieve kritiek (de rechter komt er in voorkomend geval ook aan te pas) kon doostaan'.

  Overigens vergat Schakel hierbij niet te vermelden dat de landmeter dat alles deed in intensief overleg met de leden van de PC.

- *Wat betreft het kaartmateriaal is het volgende het vermelden waard:*

  'Alhoewel een aantal belangrijke documenten 's nachts in een kluis een onderkomen vond, heb ik er mijn verbazing over uitgesproken dat op korte termijn onvervangbaar kaartenmateriaal (wat een arbeidsuren zitten daarin!) in een onbewoond pand 's nachts, bij gebrek aan geldmiddelen, onbewaakt moest worden achtergelaten. Wij zijn in de Alblasserwaard bij onze arbeid voor onaangename ketelmuziek bewaard gebleven, maar dat is bepaald niet illustratief voor geheel Nederland. Een geharnaste groep kan op deze wijze een gevoelige mep uitdelen'.

- *Wat betreft de taakverdeling tussen de districtsingenieur van de CD en de landmeter meldt Schakel het volgende:*

  'Ligt het accent bij schatting en toedeling bij de landmeter-deskundige, bij de vergadering daarentegen bij de districts-ingenieur van de CD, bij de boerdrijverplaatsing zwemmen zij gelijk op. Het bleek al uit de werkvoorbereiding op de voorlichtingsvergaderingen. De cultuurtechnicus praatte over zaken als verkoop oude gebouwen, financiering, subsidie, nutsvoorzieningen, erfverhardingen, netsluitingen, kavelwerken e.d. De landmeter over omvang inbreng, mate van vergroten, verwerving bouwplaats, pacht, tijdelijk gebruik, verwerven vergunningen, wenszitting'.

- *Ook verhaalt Schakel nog op smakelijke wijze over de aandacht die in de directe omgeving van het riviertje De Noord besteed moest worden aan de realisering van een aantal landschapselementen. Hij schrijft:*

  'Het departement van CRM was wel sterk in het ter wereld brengen van nota's over landschap en recreatie, in het intekenen van stergebieden op kaarten van Nederland, maar aan pecuniaire hulp voor ons stergebied was het nul op het rekest'.

  En toen de landmeter er, vanuit de wetenschap dat de uitgangspunten voor het opmaken van het Plan van Toedeling per een uiterste datum duidelijk moesten zijn, erop aandrong dat er nu eindelijk duidelijkheid gegeven moest worden door de verschillend publieke instanties, gaven deze niet thuis, konden de agrariërs opgelucht ademhalen, en kon de landmeter verder met zijn toedelingswerk.

- *Schakel begint en eindigt zijn bijdrage met een verhaal over een landmeterskist. Een kist die hij in het ouderlijk huis van zijn vrouw vond van een verre voorouder. Compleet met inhoud als meetpennen, meetlat, meetketting, jalons, en een landmeterskruis, een echt "Wickel-kruys". Daardoor had hij dus al een zeker respect voor de landmeter verkregen. Hij eindigt zijn bijdrage met de mededeling dat hij wederom een landmeterskist heeft gebouwd, vol met herinneringen en waardeoordelen. En hij meldt tenslotte:*

  'Ik heb ter afsluiting wel behoefte op mijn landmeterskist een etiket te plakken. Met als opschrijft: onkreukbaar, dienstvaardig, inventief'.

Mooie woorden van een gerespecteerd Plaatselijke Commissievoorzitter, maar aangezien deze werden uitgesproken op een jubileum van het Kadaster ware het verstandig er rekening mee te houden dat ze wellicht een weinig te flatteus zijn...

Harmelen-Kockenge

Baambrugge Oostzijds

3.8.5 De ruilverkaveling Harmelen Kockengen en Baambrugge Oostzijds: de dertiende penning

In deze beide projecten was sprake van een bijzondere uitdaging voor de landmeter, namelijk het recht van de dertiende penning. De landmeter-deskundige in het project Harmelen-Kockengen, ir. Jan Sonnenberg, doet in het navolgende verhaal uit de doeken hoe hij deze uitdaging aanpakte.

De ruilverkaveling "Harmelen-Kockengen" was in uitvoering in de zestiger jaren. Binnen het ruilverkavelingsblok rustte op een afgerond gedeelte, behorende tot de vroegere heerlijkheid Kamerik met de Houdijken, het zakelijk recht genaamd recht van de dertiende penning. Het was een 'oud-vaderlandsch' recht dat niet in het (vorige) Burgerlijk Wetboek was geregeld. De rechthebbende had bij iedere verkoop van onroerend goed aanspraak op een deel (de dertiende penning) van de waarde (de prijs) van het grondstuk, te betalen door de koper. Het recht is in de vroege middeleeuwen in het leven geroepen ter gelegenheid van de uitgifte van woeste gronden aan kolonisten door of namens de landheer, die bij de uitgifte gebruik maakte van het hem als soeverein toekomende wildernisregaal. Het recht is per 1 januari 2015 bij wet opgeheven, nadat per 1 januari 1985 bij wet was bepaald dat de dertiende penning voor een periode van 30 jaar werd verhoogd van 7,7% (1/13) naar 11%. Dit laatste was bedoeld als compensatie voor de aanstaande opheffing.

Het recht van de dertiende penning was geregistreerd in de Lijst van Rechthebbenden van de ruilverkaveling. De rechthebbenden stonden gezamenlijk op één adres geadministreerd. In het kader van het Plan van Toedeling van de ruilverkaveling vond uitruil van grond plaats in en uit het dertiende penning-gebied. Tussen eigenaren die door de toedeling gevrijwaard werden van het recht van de dertiende penning en eigenaren die door de toedeling grond kregen belast met het recht van de dertiende penning, zou het nadeel van de belasting met het recht van de dertiende penning in de Lijst der Geldelijke Regelingen verrekend moeten worden. Dat zou tot een ingewikkelde berekening van de waarde van het nadeel van de belasting met het recht van de dertiende penning hebben geleid met mogelijk complexe juridische procedures tot slot.

Om die reden koos ik ervoor om in het Plan van Toedeling de belasting met het recht van de dertiende penning te laten meegaan met de grond van de eigenaren die vanuit het dertiende penning-gebied buiten dat gebied werden toegedeeld. Evenzeer werden de gronden van eigenaren die hun grond buiten het dertiende penning-gebied inbrachten en binnen dat gebied werden toegedeeld niet belast met het recht van de dertiende penning. Tegen deze aanpak werd geen bezwaar tegen het Plan van Toedeling ingediend en de aldus gecreëerde rechtstoestand werd vastgelegd in de Akte van Toedeling .

Door deze gang van zaken werd het recht van de dertiende penning ook buiten het oorspronkelijke dertiende penning-gebied van kracht en vertoonde het oorspronkelijke gebied hiaten waar het recht niet meer gold.

Er was een interessante wetenschappelijke discussie over deze oud-vaderlandsche rechten, waarin de gang van zaken in deze ruilverkaveling ook aan de orde kwam.

In 1978 promoveerde namelijk F.C.J. Ketelaar aan de Universiteit van Leiden op het proefschrift getiteld ''Oude zakelijke rechten vroeger, nu en in de toekomst'. Daarin werd het recht van de dertiende penning uitvoerig aan de orde gesteld. Ketelaar vermeldde dat volgens 'de gangbare leer' de niet in de wet (BW, Belemmeringenwet privaatrecht, enz.) genoemde zakelijke rechten niet bij de Akte van Toedeling gevestigd mogen worden, daar men anders in strijd zou komen met het 'gesloten systeem' van zakelijke rechten. Hij vermeldde tevens dat de bekende jurist Prof. mr. P. de Haan deze opvatting echter had bestreden. Ketelaar vermeldde ook dat volgens prof. mr. P.A.N. Houwing de eigenaar van een goed waarop een oud zakelijk recht rustte, dat door niet-vermelding in de Akte van Toedeling is tenietgegaan, weliswaar ontslagen was uit het zakenrechtelijk verband, maar obligatoir verbonden bleef jegens de rechthebbende op het oude zakelijke recht.

Ketelaar zelf geeft in zijn dissertatie te kennen van mening te zijn dat nieuwe vestiging van de in de Lijst van Rechthebbenden omschreven oude zakelijke rechten geoorloofd is. Ketelaar tekent daarbij aan dat door de ruilverkaveling 'Harmelen-Kockengen' het recht van de dertiende penning 'chaotisch verspreid is tot zelfs buiten de grenzen van de heerlijkheid'. Voor zover bekend, heeft de gang van zaken in deze ruilverkaveling echter niet tot problemen geleid.

In het gebied van de ruilverkaveling 'Baambrugge-Oostzijds', waarin ten aanzien van het recht van de dertiende penning dezelfde regeling is toegepast als in de ruilverkaveling 'Harmelen-Kockengen', is na de ruilverkaveling, in het jaar 2000, voor de rechtbank Utrecht geprocedeerd over het doen ontstaan van het recht van de dertiende penning door de inschrijving van de Akte van Toedeling . De rechtbank concludeerde in haar vonnis d.d. 13 december 2000 dat de Akte van Toedeling geldt als titel voor de daarin omschreven rechten welke worden verkregen door inschrijving van de Akte. In casu opname in de Akte van Toedeling van het recht van de dertiende penning doet dat recht daardoor ontstaan'.

3.8.6 De ruilverkaveling Hoekse Waard Noord: de buisleidingenstraat.

In de ruilverkaveling Hoekse Waard Noord deden zich twee opmerkelijke kwesties voor, namelijk de realisering van een ondergrondse buisleidingenstraat en een rijksweg die zou komen te vervallen als gevolg van het vaststellen van het Plan van Wegen en Waterlopen. De landmeter-deskundige ir. Jan Sonnenberg geeft hieronder aan hoe het precies zat.

Hoekse Waard-Noord

'De ruilverkaveling 'Hoeksche Waard Noord' was in uitvoering in de zestiger- en begin zeventigerjaren. Om te voorkomen dat het toenemende aantal ondergrondse industriële leidingen zou leiden tot een chaotische situatie qua rechtstoestand, beheer en onderhoud, werd rond 1970 besloten om een buisleidingenstraat aan te leggen tussen Rotterdam

en Antwerpen via de Moerdijk. Om de benodigde grond van het tracé met een breedte van 100 meter zo nodig te kunnen onteigenen werd een nutswetprocedure toegepast. Het tracé van de buisleidingenstraat was dwars door de ruilverkaveling 'Hoeksche Waard Noord' geprojecteerd. Inmiddels was het Plan van Toedeling voor deze ruilverkaveling gereed en waren de gronden, vooruitlopend op de tervisielegging, overeenkomstig dit plan in 'tijdelijk' gebruik gegeven aan de toekomstige eigenaren en gebruikers. In het kader van de genoemde nutswetprocedure had de Plaatselijke Commissie van de ruilverkaveling een formeel bezwaar ingediend tegen de grondverwerving ten behoeve van de buisleidingsstraat omdat hiermee het effect van het Plan van Toedeling van de ruilverkaveling gefrustreerd dreigde te worden. De Plaatselijke Commissie werd in de gelegenheid gesteld om haar bezwaar toe te lichten. Daarbij kwam de waarschuwing van de landmeter-deskundige, dat ten behoeve van de buisleidingenstraat verworven gronden als gevolg van het Plan van Toedeling van de ruilverkaveling wel eens buiten het tracé van de buisleidingenstraat toegedeeld zouden kunnen worden, duidelijk over. Het heeft er toe geleid dat de grondverwerving ten behoeve van de buisleidingenstraat in goed overleg met de Plaatselijke Commissie heeft plaatsgevonden. Grondeigenaren die er de voorkeur aan gaven grond te verkopen ten behoeve van de buisleidingenstraat konden alsnog kiezen voor toedeling van deze grond in het tracé van de buisleidingenstraat. Over de toedeling in het tracé van de buisleidingenstraat werd op deze wijze vrij gemakkelijk overeenstemming bereikt. Ook werd in het Plan van Toedeling alsnog zo goed mogelijk rekening gehouden met het tracé van de buisleidingenstraat. Vermeld kan nog worden dat alle gronden voor het tracé van de buisleidingenstraat minnelijk zijn verworven.

Het Plan van Wegen en Waterlopen in de ruilverkaveling "Hoeksche Waard Noord' was de tweede bijzonderheid. Zoals hiervoor genoemd, was het Plan van Toedeling gereed en waren de betrokken gronden vooruitlopend op de tervisielegging en vaststelling daarvan in gebruik gegeven. De reden was dat het Plan van Toedeling gereed was, maar niet ter inzage gelegd en procedureel afgehandeld kon worden door stagnatie in de vaststelling van het Plan van Wegen en Waterlopen. Deze stagnatie werd veroorzaakt door onenigheid over eigendom, beheer en onderhoud van een Rijksweg die in het kader van het Plan van Wegen en Waterlopen als Rijksweg zou komen te vervallen en zou worden overgedragen aan een lagere overheid. Toen ik naar een andere functie binnen het Kadaster werd overgeplaatst en aldus zou vertrekken als landmeter-deskundige van de ruilverkaveling 'Hoeksche Waard Noord', adviseerde ik de Plaatselijke Commissie door middel van een telegram aan de Minister van Verkeer en Waterstaat kenbaar te maken dat de Commissie deze stagnatie van de ruilverkavelingsprocedure onacceptabel achtte. Het telegram veroorzaakte veel ambtelijk rumoer, vooral ook omdat de Cultuurtechnische Dienst vooraf niet was geïnformeerd. In ambtelijke kring is zoiets natuurlijk ook zeer ongepast, maar ik vond dat de Plaatselijke Commissie zich daar wel aan kon bezondigen en het leek mij ook nuttig. Het resultaat was in ieder geval dat het Plan van Wegen en Waterlopen daarna spoedig vastgesteld kon worden'.

3.8.7 Ruilverkavelingen in Oost Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën: een aparte wet

In 1979 trad de Herinrichtingswet Oost Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën (Wet van 23 maart 1977) in werking. Het project werd in 2012 formeel afgesloten. Zoals hiervoor al werd gemeld was het doel van deze wet niet meer alleen het agrarische belang maar de bevordering van een goed woon- en werkklimaat en de economische en maatschappelijke ontwikkeling van het hele gebied. Een belangrijk onderdeel van de maatregelen betrof de opheffing van de Groninger stadsrechten.

In 1970 was door de boerenbonden reeds een aanvraag gedaan voor 70.000 hectare ruilverkaveling. De regio, die sinds haar inrichting een eeuw geleden, gericht was op vervoer per waterweg, kende derhalve veel waterwegen, die na 1950 ernstig belemmerend werkten op de ontwikkeling van de streek. De bedrijfsgrootte was onvoldoende, en de gronden waren gedegradeerd vanwege intensief gebruik. De agrarische industrie (de aardappelmeel en de strokarton) verkeerde in zwaar weer, en was aan het verdwijnen. De langgerekte lintbebouwing werkte nadelig uit voor ontwikkeling van het woongebied Daarbij was het milieu sterk gedegradeerd. Kanalen stonken vanwege het vele geloosde afvalwater. De streek was er per saldo slecht aan toe. De landbouw was sterk achtergebleven, hetgeen te wijten was aan de specifieke veenkoloniale structuur met zijn smalle 'opstrekkende heerden', een slechte waterbeheersing en idem infrastructuur.

Het gebied dat onder de speciale wet viel, was 130.000 ha groot. De wet van 1979 voorzag in de integrale aanpak van 7 deelgebieden, waarbinnen een tiental ruilverkavelingen moest plaatsvinden. Deze 7 deelgebieden waren het Oldambt, de Pekela's, en Westerwolde in Groningen, en de Oude Veenkoloniën, Kanaalstreek, Emmen en Nieuwland in Drenthe, samen dus die 130.000 ha. Er werd 3 miljard gulden geïnvesteerd, en na 35 jaar kon in 2012 het eindsein worden gegeven.

Het totaal werd geleid door een Herinrichtingscommissie, die per deelgebied een deelgebiedscommissie kende. De voorzitter was de Commissaris der Koningin van Groningen. De Commissie werd bijgestaan door een deskundig en bevlogen secretariaat. Aan de Commissie was toegevoegd een ingenieur van het Kadaster in de persoon van ir. Harry Middel.

In de 7 deelgebieden werden door deelgebiedscommissies de plannen opgesteld ter verwezenlijking van de aangegeven doelstellingen. Ter verbetering van de agrarische structuur werden blokken aangegeven, die geleid werden door een blokcommissie. De verkavelingsprocedure gebeurde analoog aan die van de Landinrichtingswet, maar dus zonder stemming. In totaal werden 17 blokken aangegeven en daarnaast 4 kleinere blokken ter grootte van enkele tientallen ha.

De Wet was dwingend. Als de inrichtingsplannen waren vastgesteld, zij het na een bestuurlijke bezwarenprocedure, dan werden zij uitgevoerd.

Oost Groningen en de Gronings - Drentse Veenkoloniën

Hoewel de inbreng van milieuorganisaties gestructureerd werd (zij hadden bijvoorbeeld zitting in al de commissies), gaven deze na verloop van tijd 'de pijp aan Maarten', omdat van het oorspronkelijke veenkoloniale landschap niet veel meer overbleef. De 'opstrekkende heerden' werden getransformeerd in grote goed bewerkbare kavels.

Om een indruk te krijgen wat deze integrale inrichting met zich meebracht hierna wat er gebeurde in twee deelgebieden, het Oldambt en de Pekela's.

Het deelgebied Oldambt ligt globaal tussen Termunterzijl, Nieuweschans, Winschoten, Noordbroek en Wagenborgen en was in totaal 30.300 ha groot. Direct na vaststelling van het plan werd begonnen met de uitvoering. De twee te verkavelen blokken Borgweer en Winschoten zijn respectievelijk in 1993 en 1999 gerealiseerd. Als laatste grote werk is de waterberging 'Tusschenwegen' ten zuiden van Winschoten in 2006 tot stand gekomen. Andere in het oog springende werken waren: de reconstructie van diverse wegen (in totaal 52 km) in onder andere de Reiderwolderpolder, de Carel Coenraad polder, de Johannes Kerkhoven polder, de Kroonpolder en de Stadspolder. Daarnaast de bouw van diverse stuwen, inlaten (circa 41 stuks) en enkele gemalen in de voormalige waterschappen Oldambt, Fiemel, Duurswold en Reider-zijlvest. Verder is de natuurinrichting polder Breebaart gerealiseerd, de aanleg van het 'Bos op Houwingaham' bij Nieuweschans en de verzwaring van de kade van het Hondshalstermeer. In totaal is 23 km fietspad aangelegd en is circa 26 km aan waterlopen aangelegd en verbeterd. Ten zuiden van het 'Lanengebied' bij Winschoten is een bos aangelegd en er zijn in het hele gebied 329 stuks erfbeplantingen c.q. slingertuinen gerealiseerd. Met de uitvoering van bovengenoemde werken was een bedrag van 26 miljoen euro gemoeid.

Pekela was een streek in het gebied waar het niet goed ging en het leven met stank, stakingen, bedrijfssluitingen en werkloosheid zo goed als stilstond. In de drie dorpen werd de herstructurering stevig aangepakt: sanering van de strokarton- en aardappelmeelindustrie, afschaffing van het stadsmeierrecht, opschoning en demping van diverse wijken waardoor vergroting van landbouwpercelen mogelijk werd, de aanleg van het Emergo- en het Pekelder bos, realisatie van de nieuwbouwwijken Zuid 1 en 2 en Oud Alteveer, verbetering van de woonomgeving in veel Pekelder buurten, opschoning van het Pekelder Hoofddiep en het klaar maken voor de recreatievaart, de verwijdering van dammen en de bouw van nieuwe bruggen over het Pekelder Diep, de aanleg van het recreatiegebied Heeresveld, de aanleg en verbetering van de N366 en N367, de bouw van twee dorpshuizen met podia en bibliotheken en de aanleg van het A.G. Wildervankkanaal in Boven Pekela.

Een belangrijk onderdeel van de herinrichting was de opheffing van de Groninger stadsrechten. Deze rechten waren ontstaan in de 17e eeuw. De stad bezat uitgebreide veengebieden, die werden afgegraven en waartoe een infrastructuur werd ontworpen met zandwegen, kanalen

met sluizen, bruggen en andere voorzieningen. Na de verveningen werden de gronden uitgegeven aan natuurlijke- en rechtspersonen in de vorm van stadsmeierrechten , rechten van erfpacht of rechten van huurcerter (deelbare beklemming, d.w.z. recht om andermans grond te gebruiken), op voorwaarden neergelegd in verhuurcondities. Aldus ontstonden destijds 9500 ha stadsrechten, alsmede ca. 66 km. kanalen en ca. 34 km. openbare voorzieningen. De stadsmeiergerechtigden waren gehouden bij vervreemding van hun recht een 20 ste- of 30 ste -penning af te dragen aan de stad over de waarde van het vastgoed.

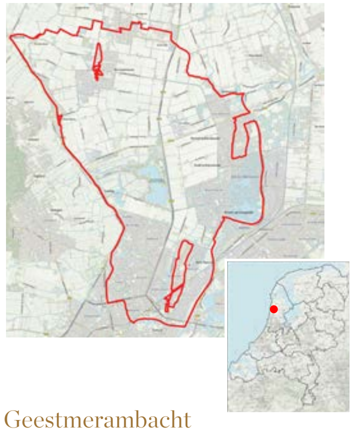
De stadsrechten waren gelegen in een aantal herverkavelingsblokken, maar ook in niet te verkavelen, met name bebouwde, gebieden. Volgens de Herinrichtingswet kon de opheffing van de rechten in deze gebieden gebeuren door toevoeging van de percelen aan een naburig verkavelingsblok. Na de tweede wereldoorlog was evenwel in toenemende mate de roep ontstaan in de bebouwde gebieden te komen tot een snellere opheffing van stadsmeierrechten. De rechten werden beschouwd als een rem op de ontwikkeling van de gebieden als gevolg van de betaling van de afdracht van gemelde penningen aan de stad. Inkomsten die in beginsel door de stad werden besteed aan het onderhoud van de openbare voorzieningen.

Om tot een snellere opheffing te komen werd door Harry Middel de volgende aanpak bedacht en door de Commissie aanvaard: vorm een blokje van enkele tientallen hectares met een eenvoudige verkavelingsingreep bv. een kleine ruiling of een verbreding van een maaipad langs een waterloop en voeg aan dit blokje de stadsmeierrechten toe gelegen in de niet te verkavelen gebieden. In de procedure van dit blokje konden daarna een aantal stappen worden samengevoegd met als gevolg een aanzienlijke versnelling van de opheffing. Na het passeren van de Akte van Toedeling ontvingen de voormalige stadsmeiers een incasso om hun schuldplichtigheid te betalen.

De voorzitter van de Herinrichtingscommissie, de heer Vonhoff, ondertekende in Oude Pekela met enig genoegen, de eerste Akte van Toedeling met opheffing van stadsmeierrechten (zie foto hieronder).

De heer Vonhoff stelt zich op de hoogte van de werkzaamheden in het project

Alom wordt nog steeds de uitvoering van de Herinrichtingswet als geslaagd beschouwd. Er verscheen in 2012 zelfs een boek over: 'Een kapitale impuls', van de journalist Chris van der Veen.



Geestmerambacht

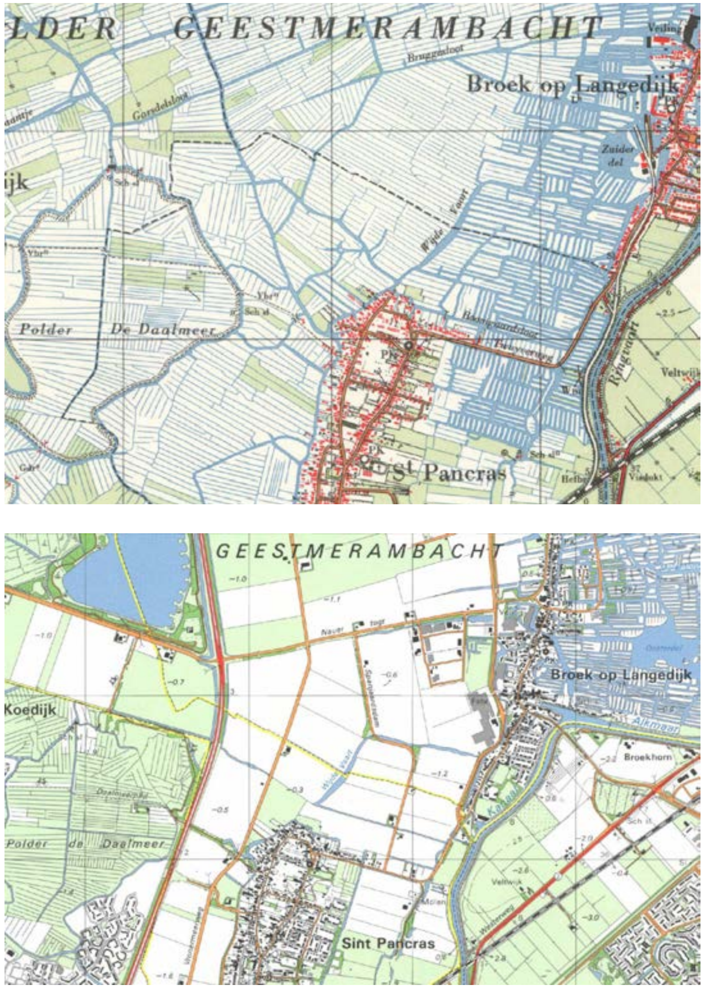
het Grootslag

3.8.8 De ruilverkavelingen Geestmerambacht en het Grootslag: van vaar- naar rijpolder

In het project Geestmerambacht was ir. Rein Morrema de landmeter-deskundige van het Kadaster en ing. Theo Kroon de toegevoegde technisch ambtenaar. Kroon vertelt het volgende:

Geestmerambacht was een ruilverkaveling waar het gebied veranderde van een vaarpolder in een rijpolder. De veranderingen die hier werden aangebracht waren indrukwekkend. Ten gevolge van het dempen van sloten, het aanleggen van wegen, het verbeteren van de waterbeheersing en de verkaveling, werden de mogelijkheden om efficiënt te boeren veel groter. Daarnaast veranderden ook in sociologische zin de omstandigheden voor de mensen aanzienlijk. In plaats dat zij in een lint woonden aan de kant van het water kwamen zij in vele gevallen nu daar ver vandaan te wonen.

Als landmeter maakte je dit proces van dichtbij mee en sprak je vaak met de boeren en boerinnen over de ingrijpende zaken die plaatsvonden. Daarom was het erg belangrijk een goede vertrouwensbasis met de mensen op te bouwen en die ook niet te beschamen. Dit gebied was overwegend akkerbouw gebied (kool die met name verwerkt werd tot zuurkool) hoewel er ook een aantal veeteelt bedrijven waren.



Het gebied Geestmerambacht voor en na uitvoering van de ruilverkaveling

De transformatie van vaarpolder naar rijpolder betekende ook heel wat voor de dorpen in het blok. De foto hieronder toont een gebied met onder meer de Eendrachtsstraat, het Melkpad, de Keizersloot en de Dorpsstraat. Dat waren vroeger allemaal eilanden en de enige manier om bij de huizen te komen was met de boot of te voet of per fiets over een brug en vervolgens over het smalle paadje. Die waterlopen om die eilanden zijn dus alle omgezet in wegen wat onder meer een flinke waardevermeerdering van die huizen ten gevolge heeft gehad. Bij de Lijst der Geldelijke Regelingen is met die waardevermeerdering voor die particuliere huizenbezitters geen rekening gehouden en de bewoners waren vanzelfsprekend zeer tevreden.

Daarna ging Kroon aan het werk in de ruilverkaveling Het Grootslag. De stemming vond plaats in 1969. De grootte betrof 6110 ha. Hij werkte hier vanaf de periode van de tervisielegging van het Plan van Toedeling. De wenszitting had toen al plaatsgevonden. Ook in deze ruilverkaveling werd het gebied veranderd van een vaargebied in een rijgebied. Zie ook de kaarten hierboven. Wat er in Het Grootslag gebeurde, lijkt erg op Geestmerambacht. Kroon herinnert zich als volgt.

Het gebied Grootslag voor en na uitvoering van de ruilverkaveling

De Cultuurtechnische Dienst ontwierp de nieuwe situatie (wegen en waterlopen) op de tekentafel en vervolgens moest het Kadaster alle nieuwe wegen en waterlopen in het gebied

Korendijk-Strienemonde

gaan uitzetten. De landmeters trokken er met bootjes, jalons, theodoliet en distomat (afstandsmeter) op uit en hebben alles uitgezet.

Er werden vele sloten gedempt. Dat gebeurde als volgt: met de onderlaag, die onder de bovenste laag, de teellaag lag, werden de sloten gedempt. Vervolgens werd daar de vruchtbare teellaag bovenop gelegd. Op die manier ontstond een grote extra oppervlakte vruchtbare grond die (in overbedeling) aan de boeren kon worden toebedeeld.

Daarnaast wist het Bureau Beheer Landbouwgronden met gemak ongeveer 900 ha (van de in totaal 6000 ha) in de ruilverkaveling aan te kopen. Met gemak, omdat er nogal wat boeren waren die het harde bestaan moe waren en hun grond wel wilden verkopen. Aldus was er voldoende grond beschikbaar voor bedrijfsvergroting voor de 'overblijvers' dat toen nog op voordelige wijze via de ruilverkavelingsrente (6% rente en aflossing gedurende 30 jaar) gefinancierd kon worden.

In het stemmingsrapport werd slechts uitgegaan van 3 à 4 boerderijverplaatsingen. Dat waren met name veeteeltbedrijven. Maar omdat de toedeling zodanig ontworpen kon worden dat ook veldkavels (dat zijn kavels niet aan huis) geconcentreerd werden en goed werden ontsloten op nieuwe wegen, besloten ook agrariërs op de aan hen toegedeelde kavel een bedrijfsgebouw en woning te stichten. Dus met eigen financiering. Dat waren veelal akkerbouwers die daar onder andere bloemkool teelden.

De stichting van het eerste bedrijfsgebouw op een ver afgelegen kavel in het oude vaargebied was in de streek een bijzondere gebeurtenis. Het is te vergelijken met de eerste nieuwe boerderij in de Flevopolder.

De gerealiseerde verandering was groot. In de oude situatie woonde men op een erf met schuur met kade direct naast de waterloop gelegen (zie onderstaande foto) en in de nieuwe situatie stond er een prachtig bedrijf in een ver afgelegen gebied.

3.8.9 Korendijk-Strienemonde: het dempen van een zeearm

In de ruilverkaveling Korendijk – Strienemonde (grootte 9.150 ha, gestemd in 1969) in de Hoeksche Waard hebben de landmeters Cor Porsius en ir. Jan Helmendach fraai werk verricht. Porsius was de technisch ambtenaar die dagelijks in het gebied te vinden was en met veel creativiteit en energie het Plan van Toedeling heeft gemaakt en

Jan Helmendach was de 'ingenieur van het Kadaster' die eindverantwoordelijk was en met name actief was bij de bezwarenbehandelingen. Helmendach vertelt als volgt.

'Oorspronkelijk was Korendijk een aparte verkaveling van ca. 1000 ha. Deze is niet in uitvoering genomen maar opgenomen met het aanliggende gebied als de ruilverkaveling Korendijk -Strienemonde, groot 9300 ha. Het rapport vermeldde dat het gebied Korendijk zo mogelijk met voorrang behandeld zou worden. Gezien de beschikbare grondpot dicht daarbij, kon het hele gebied uit gebruik worden genomen, de grote watergang in het gebied worden gedempt en was het gebied klaar voor een totaal vernieuwde kavelindeling. Daarom vonden er een vervroegde wenszitting en toedeling plaats. Alles op vrijwillige basis want de Wet van 1954 voorzag hier niet in'.

3.8.10 Voorne Putten: vrijwillige toedeling op basis van schetsplan

Deze ruilverkaveling met een oppervlakte van 13.970 ha werd in 1973 gestemd. Er werd met een dubbele meerderheid tot uitvoering besloten.

Er was sprake van een grote versnippering van gronden en de ontsluitingssituatie was slecht (het kwam geregeld voor dat er een vrachtauto of een tractor met suikerbieten de sloot inging). Na de schatting vonden de wenszittingen plaats. En al in die eerste fase had BBL flink wat grond, zo'n 800 ha, kunnen verwerven dankzij de boeren die in de periode '73-'81 naar de Flevopolder waren vertrokken.

Vervolgens kwam de landmeter Porsius samen met de Plaatselijke Commissie op het idee om af te zien van de officiële en gebruikelijke volgorde van eerst de schatting, dan opmaken en afronden Plan van Toedeling, dan de ingebruikname van de nieuwe kavels. Zou het mogelijk zijn om op basis van een schetsplan de nieuwe kavels alvast in gebruik te nemen in afwachting van alle officiele stappen? Met behulp van de 800 ha smeerolie moest dat toch lukken? Porsius ging tientallen bedrijven langs, paste het schetsplan aan, verschoof, net zolang totdat op vrijwillige basis alle boeren alvast naar de nieuwe kavels wilden. De grondpot van 800 ha was daarbij zeer behulpzaam, dat spreekt. Nog jaren stond Porsius op het eiland bekend als de 'makelaar van Voorne Putten' en als 'de grootgrondbezitter'. De Landinrichtingsdienst had het wel eens moeilijk met een dergelijk solistisch optreden, zodat in het ambtelijk overleg tussen de Landinrichtingsdienst en het Kadaster er wel eens harde noten werden gekraakt, vooral daar waar het de financiële consequenties betrof.

3.8.11 De ruilverkaveling Flakkee: 'misbruik' tijdelijk schets Plan van Toedeling?

Op 19 november 1981 werd met een dubbele meerderheid besloten dat de ruilverkaveling Flakkee in uitvoering zou worden genomen. Het project had een oppervlakte van 15.000 ha en telde 2500 rechthebbenden. De begroting ging uit van fl. 193 miljoen. (over deze ruilverkaveling binnen het eiland Goeree-Overflakkee zie ook volgende hoofdstuk 4.8.6).

Voorne-Putten

Flakkee

In het document 'Ruilverkaveling Flakkee, een boeiende puzzel', dat ter afsluiting van de ruilverkaveling werd gemaakt staat onder andere het volgende vermeld:

'Als onderdeel van het ambtelijk team heeft het Kadaster steeds een belangrijke plaats ingenomen zowel bij de voorbereiding als de uitvoering. Hans Maljaars is sinds mei 1985 als onafhankelijk adviseur betrokken bij de ruilverkaveling Flakkee. Het Kadaster heeft de deskundigheid in huis om het hele ruilverkavelingsproces te begeleiden en is een belangrijke informatiebron. Hans Maljaars: Bij ons staat bijvoorbeeld geregistreerd wie wat bezit. Iets wat heel belangrijk is bij een ruilverkaveling waar zoveel eigendommen van eigenaar verwisselen. Bovendien zorgt het Kadaster voor een stukje rechtsbescherming. Een ander voordeel is dat wij niet over de portemonnee gaan, wij zijn onafhankelijk'.

Maljaars begon in deze ruilverkaveling vlak na de 1ste schatting en heeft daar tot en met het eind in 2001 in gewerkt. Hij herinnert zich als volgt:

In Flakkee heb ik het Plan Tijdelijk Gebruik gebruikt (sommigen zeiden destijds 'misbruikt') als een soort concept Plan van Toedeling. Dat was wel nodig ook want in het kader van de aanleg van wegen en waterlopen en de realisering van 10 door het blok geplande verplaatsingen (gefinancierd met ruilverkavelingsgelden) en daarnaast 20 boerderijverplaatsingen gefinancierd door particulieren moest er erg veel geld worden omgezet en dat moest je wel uitsmeren over een aantal jaren. Dus door het Plan Tijdelijk Gebruik te zien als een voorloper van het Plan van Toedeling lukte dat en bovendien kon je de mensen op deze wijze ook laten wennen aan het toekomstige Plan van Toedeling.

Ik moest dat verhaal ook nog een keer aan de CLC te Utrecht gaan uitleggen. Zij waren namelijk bezorgd dat dat geld twee keer zou moeten worden uitgegeven (nu bij de tijdelijke toedeling en straks bij de definitieve) zodat er daardoor een fors budgettair tekort zou ontstaan. Maar in plaats daarvan hield men in Flakkee een ruim bedrag (20 miljoen gulden) over.

Een apart aspect was nog wel dat in Flakkee zowel zware (klei) als lichte (zand) grond voorkwam.

Daar kon je bij je ruilproces handig gebruik van maken. De meeste boeren wilden namelijk niet naar die zware gronden omdat die moeilijker te bewerken was. Men kon op de lichte gronden gemakkelijker verschillende gewassen exploiteren. Maar boeren van buiten (veelal met koeien) die wilden wel naar de zwaardere gronden. En vanwege het verschil in de waarde van die gronden (zware grond werd lager geschat dan lichte grond) kon je in het ruilproces daar handig gebruik van maken. De nieuwe veeboeren (van buitenaf) kochten dan lichte gronden in een overvraagd gebied en kregen voor hetzelfde geld een grotere oppervlakte zware grond.

Er waren in Flakkee ambachtsheerlijke rechten (reeds eerder kwamen wij oud-vaderlandsche rechten tegen, dit

is net zo iets). Met name waren dat visrechten. Het waren meestal rechten van mensen die buiten het blok woonden en die visrechten in gebruik konden geven voor bepaalde gebieden. Zowel bij de Lijst van Rechthebbenden als bij het Plan van Toedeling hebben we een clausule opgenomen waarin stond dat deze rechten geacht werden te zijn opgenomen zoals ze destijds bestonden. In de praktijk zijn deze rechten nauwelijks meer toegepast zodat deze vage clausule geen problemen veroorzaakte.

3.8.12 Ruilverkaveling Buggenumse Veld: een snelle procedure

Het project Buggenumse Veld in Limburg was een speciaal pilotproject. In feite was het een 'RAK' (ruilverkaveling met een administratief karakter). Doelstelling was namelijk om de looptijd van de ruilverkaveling zoveel mogelijk terug te dringen en dat is daar goed gelukt. Waarschijnlijk heeft dit project het record 'snelste ruilverkaveling'. Dit project werd in minder dan 2 jaar afgesloten. Technisch ambtenaar Henk Leenders licht toe:

Voorafgaande aan de stemming werd een voorlopige Lijst van Rechthebbenden, de voorlopige eerste schatting, het voorlopige Plan van Toedeling en de voorlopige Lijst der Geldelijke Regelingen gepresenteerd. Na de stemming werd e.e.a. officieel ter inzage gelegd.

Deze werkwijze heeft dus bijgedragen aan een vroegtijdige en optimale informatie van de mogelijkheden richting belanghebbenden.

Ondertekening van de Akte van Toedeling in Ruilverkaveling Buggenumse Veld

Gunstige omstandigheden waren aanwezig. Het betrof hier een klein project van ongeveer 1100 percelen, 200 rechthebbenden en 400 hectaren, het lag binnen één gemeente. Eén van de oplossingen voor een goede verkaveling lag in het verplaatsen van kleine eigenaren, die midden tussen gebruikkavels lagen, naar de randen van het blok. Na gereedkomen

Buggenumse Veld

van de verkaveling is het aantal percelen teruggebracht van 1100 naar 390. In de wet zijn later mogelijkheden opgenomen om een dergelijke versnelde aanpak te volgen'.

De Haagse Beemden

3.8.13 De ruilverkaveling De Haagse Beemden: geautomatiseerde wenszitting

In het Brabantse ruilverkavelingsproject 'De Haagse Beemden' werkte als jong technisch ambtenaar ir. Kor Mulder. Dit project werd gestemd in 1964 en omvatte 2590 ha. Hij werkte hier mee aan het opstellen van het schetsplan en in dat kader moest ook de wenszitting gaan plaatsvinden, maar wel op een experimentele manier. Hij legt uit.

Vanuit de Technische Universiteit (toen nog Technische Hogeschool) Delft kwam professor Witt met twee medewerkers Bogaerts en Van der Schans op bezoek. Zij zochten een proefproject om de wenszitting te automatiseren. De input voor de computer bestond uit ponskaarten die gegevens bevatten over de oppervlakte, de schattingsklassen en de wensen met als randvoorwaarden het Plan van Wegen en Waterlopen. Daarbij waren de toedelingsregels heel belangrijk. Dat leverde rangen (bijv. huisperceel had rang 1 en verre veldkavel een lage rang) en gewichten op voor de diverse wensen van de boeren. Zo kon de computer aan het rekenen slaan en berekenen waar overvraag en ondervraag zou ontstaan. Het waren de eerste stappen op weg naar automatisering van het toedelingsproces (zie de paragraaf over automatisering inzake ATOR).

3.8.14 Vriezenveen: kaveldraaiing

In Vriezenveen was de landbouwkundige situatie beroerd. Het was een slagenlandschap, dus smalle lange percelen, die in de meeste gevallen slechts bereikbaar waren over smalle kavelweggetjes, vaak over andermans grond. De huizen en bedrijfsgebouwen stonden in een krappe lintbebouwing, en konden geen kant op. De ruilverkaveling, die werd uitgevoerd van 1957 tot 1969, zette het landschap totaal op de kop. Er kwamen 69 nieuwe boerderijen, waardoor de achterblijvers ruimte kregen voor uitbreiding. 1700 km sloot werd gedempt, 600 km weggetjes en 100 bruggetjes werden geslecht. De nieuwe verkaveling verving het opstrekkende slagenlandschap door grote blokvormige kavels, met eigen ontsluiting. Daartoe werd 80 km nieuwe weg aangelegd. Kenmerkend was dat de nieuwe kavelstructuur haaks op de oude stond: men spreekt van kaveldraaiing. De kaarten op de volgende bladzijde tonen dit duidelijk aan. Het was destijds het paradepaardje: in 1958 kwam zelf koningin Juliana er kijken. Bijzonder is dat men thans negatief zou kunnen denken over een dergelijke grootschalige ingreep, maar in dit geval is het nieuwe landschap in 2011 door de Rijksdienst voor het Culturele Erfgoed uitgeroepen tot landschap van nationaal cultuurhistorisch belang uit de wederopbouwperiode.

Topografie Vriezeveen voor en na ruilverkaveling

Vriezenveen

Boederijverplaatsers vanuit het dorpslint

4. Van ruilverkaveling naar Landinrichting: de periode 1985-2007

4.1 Veranderende bestuurlijke opvattingen over het landelijk gebied

Ruilverkavelingen hadden onder de Ruilverkavelingswet 1954 een hoge vlucht genomen. Maar de beperkte doelstelling begon maatschappelijk te knellen. Kon de agrarische doelstelling wel zo dominant zijn? Neen, er kwam maatschappelijk weerstand tegen dit monopolie. Belangen van natuur en landschap, of van recreatie werden ook als belangrijk beschouwd. De doelstelling van de Ruilverkavelingswet 1954 was -wij zagen het reeds eerder- dat 'ruilverkaveling geschiedde ter behartiging van de belangen van land-, tuin- en bosbouw of veehouderij'. Weliswaar had minister Mansholt destijds in de Eerst Kamer gesteld dat andere belangen ook gediend konden worden, echter slechts indien deze 'in overeenstemming zijn met de agrarische doelstelling'. In toenemende mate werd in de samenleving gevoeld dat het landelijk gebied moest voldoen aan álle functies die de maatschappij er aan wenste te geven, niet alleen de agrarische.

Aan de landmeters was deze gedachte overigens niet vreemd. In 1968 verscheen in het Tijdschrift voor Kadaster en Landmeetkunde een uitgebreid rapport van vooraanstaande deskundigen, aangewezen door de Nederlandse Landmeetkundige Federatie, de Vereniging Agrarisch Recht, en de Studiekring Cultuurtechniek, met als titel 'Balans van de Ruilverkavelingswet 1954'. Dit rapport maakte duidelijk dat naast allerlei kleine technische verbeteringen het toch vooral de doelstelling was, die verruimd moest worden.

Bestuurlijk gezien ontwikkelde de regering een serie nota's die gestalte gaven aan de nieuwe opvattingen. In de eerste plaats was daar in 1974 de Derde Nota Ruimtelijke Ordening, die een nieuw planologisch kader voor de ontwikkeling van het land bood, en wel zodanig dat in het landelijk gebied sprake moest zijn van een integrale inrichting in plaats van een louter agrarische. Achtereenvolgens zagen vervolgnota's het licht, zoals de Relatienota 1975, de Nota Landelijk Gebied 1977 (tevens fungerend als 'laatste' hoofdstuk van de Derde Nota), de Structuurvisie Landbouw 1977 omtrent selectieve groei rekening houdend met andere belangen, het Structuurschema Landinrichting 1983, een interim-nota Landinrichtingswet in 1976, een ontwerp van Landinrichtingswet in 1979, en uiteindelijk een nieuwe Landinrichtingswet in 1985: officieel de Landinrichtingswet van 9 mei 1985 Staatsblad 1985/299. Deze Wet had als uitgangspunt dat 'landinrichting strekt

tot verbetering van de inrichting van het landelijk gebied overeenkomstig de functies van dat gebied, zoals deze in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven' (art. 4), en voor alle duidelijkheid daaraan toegevoegd dat de landinrichting 'maatregelen en voorzieningen kan omvatten ten behoeve van *onder meer* (!) de land-, tuin- en bosbouw, de natuur en het landschap, de infrastructuur, en de openluchtrecreatie en cultuurhistorie' (art 5). Welnu, breder kon het niet.

Was daarmee de traditionele ruilverkaveling van de baan? Neen, dat niet, maar er kwamen andere vormen bij: de herinrichting, de aanpassingsinrichting, en de ruilverkaveling bij overeenkomst. De Centrale Cultuurtechnische Commissie (CCC) werd de Centrale Landinrichtingscommissie (CLC), de Cultuurtechnische Dienst (CD) noemde zich al Landinrichtingsdienst (LD), de Plaatselijke Commissie werd Landinrichtingscommissie. Alleen de naam Kadaster veranderde niet. Wel verdween de 'landmeter-deskundige' uit de wet, en een 'ingenieur van het Kadaster' kwam ervoor in de plaats.

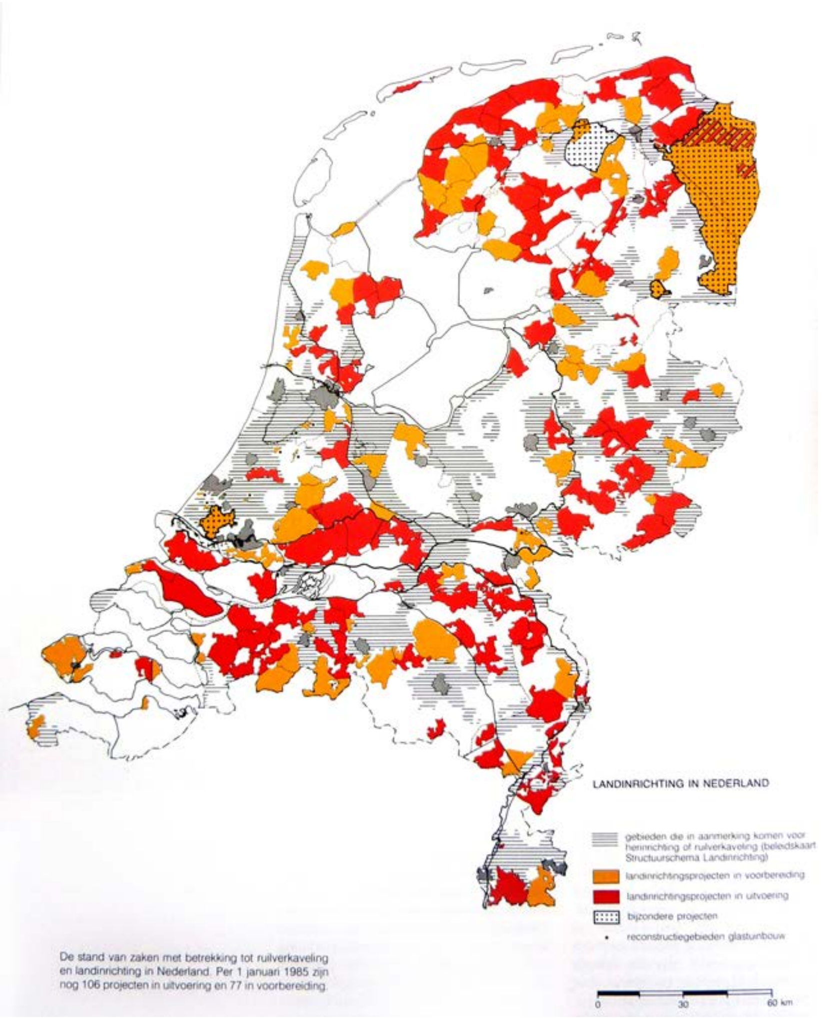
De 'herinrichting' was bedoeld voor gebieden waar een veelheid aan functies van toepassing was. De 'aanpassingsinrichting' was vooral geschapen om daar waar infrastructurele veranderingen de agrarische bedrijfsstructuur zouden verstoren, deze middels het ruilmechanisme te kunnen ondervangen. 'Ruilverkaveling bij overeenkomst' stond ook al in de vorige wet, maar heette toen ruilverkavelingsovereenkomst, een vrijwillige kavelruil. De gewone ruilverkaveling was ook nog mogelijk, maar was beperkt tot gebieden waar buiten de agrarische doelstelling nauwelijks andere belangen speelden. Het Structuurschema Landinrichting zou aangeven waar herinrichting zou moeten plaatshebben, en waar de andere vormen. Aangezien de herinrichting een brede inrichtingsdoelstelling had, werd door Gedeputeerde Staten besloten tot uitvoering, en niet -zoals bij de ruilverkaveling- de rechthebbenden via de stemmingsprocedure.

De Landinrichtingswet kende ook een aantal nieuwe procedure-elementen. Er kwam (a) een Plan van Tijdelijk Gebruik, (b) een tervisielegging van het stelsel van classificatie (voor de schatting), (c) een tervisielegging van de richtlijnen voor het Plan van Toedeling, (d) de mogelijkheid tot cassatie tegen de Lijst der Geldelijke Regelingen, en (e) de mogelijkheid in voorkomende gevallen procedureonderdelen samen te voegen. Het Plan van Tijdelijk Gebruik bouwde voort op artikel 54 van De Ruilverkavelingswet 1954, daar waar staat dat de Plaatselijke Commissie resp. de CCC gronden tijdelijk in gebruik kan geven bij anderen dan de huidige eigenaren of gebruikers, ten behoeve van de uitvoering van de werken zoals die in het landinrichtingsplan zijn opgenomen, dus vooral wegen en waterlopen. Inmiddels was echter de wens gegroeid om het tijdelijk gebruik ook toe te passen voor de realisering van agrarische voorzieningen, zoals boerderijverplaatsing en het vroegtijdige in gebruik geven van reeds ingerichte kavels. Hetzelfde gold voor voorzieningen voor landschap en natuur. Het Plan van Tijdelijk Gebruik kende een lichtere procedure dan het

Plan van Toedeling. Zo was de bezwarenprocedure beperkt tot de Landinrichtingscommissie en de rechter-commissaris, dus geen rechtbank. De regering verwachtte destijds dat het tijdelijk gebruik van jaar tot jaar zou worden opgesteld en vastgesteld. In de praktijk werd dat wel eens wat langer, zodat soms de boeren, die vroegtijdig al op hun nieuwe kavel zaten, geen belang meer hadden bij een snelle afronding van de ruilverkaveling. De betaling van de door hen verschuldigde ruilverkavelingsrente schoof dan immers wat naar achter.

In dit hoofdstuk zullen twee landmeters met name worden gevolgd. Dat zijn de landmeters ir. Kor Mulder die wij eerder zagen als technisch ambtenaar en die later, na zijn studie geodesie aan de Technische Universiteit Delft, als landmeter-deskundige (later onder de nieuwe benaming 'ingenieur van het Kadaster') en vervolgens als plaatsvervangend directeur van de Centrale Directie Landinrichting ging functioneren. Hij was betrokken bij tal van vernieuwingsprojecten.

Daarnaast zal extra aandacht worden besteed aan de landmeter Hans Maljaars (wij zagen ook hem reeds eerder) die in Zuid-Holland vele jaren in de verschillende landinrichtingsprojecten heeft gefunctioneerd en daar baanbrekend werk heeft verricht.



4.2 Ontwikkeling van het werkaanbod

In de periode 1999-2006 waren er meer dan 100 projecten in uitvoering. Het jaar 1990 noteerde zelfs 150 projecten met een totale oppervlakte van 900.000 ha. Voorbereiding en uitvoering duurden gemiddeld 27 jaar. Die lengte viel de samenleving steeds zwaarder: 'men verkavelt voor de volgende generatie en niet meer voor ons', zeiden (soms) de boeren.

4.3 Betrokken organisaties

De invoering van de Landinrichtingswet in 1985 betekende natuurlijk nogal wat voor de betrokken diensten. Daarbij kwam dat de tijdgeest met zich meebracht dat anders werd gedacht over het functioneren van de overheid. Eisen aan efficiency en effectiviteit resulteerden in fusies, afslankingen, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen.

4.3.1 Landinrichtingsdienst

De Landinrichtingsdienst, de naam die de Cultuurtechnische Dienst reeds in 1978 had aangenomen, fuseerde in 1995 met de Directie Beheer Landbouwgronden DBL. Toen ging de organisatie heten de Dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden. In 1997 werd het Dienst Landelijk Gebied (DLG). In 2004 werd DLG een agentschap van het Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, later Economische Zaken.

Deze naamswijzigingen geven al aan dat deze dienst voortdurend alert moest zijn op de politiek maatschappelijke veranderingen om te kunnen voortbestaan. Met de naam Landinrichtingsdienst poogde men zich te manifesteren als dé dienst die bij uitstek het management zou kunnen voeren in de landinrichtingsprojecten en met de naam Dienst Landelijk Gebied keek men niet alleen naar de landinrichtingsprojecten maar ook naar andere projecten in het landelijk gebied.

Door deze overlevingsstrategieën was er eerder sprake van een verharding van de samenwerking met het Kadaster dan van een inniger samenwerking. Ook het feit dat het Kadaster op basis van offertes uit te brengen aan DLG de werken moest gaan uitvoeren was bepaald niet positief voor een betere samenwerking (zie hierna).

Overigens manifesteerden deze spanningen zich met name op centraal niveau. In de projecten was de gezamenlijke focus van beide organisaties nog steeds gericht op het zo goed mogelijk uitvoeren van de landinrichtingstaak en dus het zo goed mogelijk bedienen van de Plaatselijke Commissie, nu Landinrichtingscommissie.

4.3.2 De Centrale Landinrichtingscommissie (CLC)

De samenvoeging van landinrichtingstaken en beheerstaken had ook gevolg voor de CLC. Die werd per 1993 samengevoegd met de Commissie Beheer Landbouwgronden. Vanuit het Kadaster was ir. Jan Sonnenberg, directeur Centrale Directie Landinrichting, adviserend lid. In verband met de tussen partijen overeengekomen decentralisatie van het landinrichtingsbeleid, werd in 1996 besloten de Centrale Landinrichtingscommissie niet meer bijeen te laten komen en haar bevoegdheden in mandaat te laten uitoefenen door de directeur van de Dienst Landelijk Gebied, dan wel de minister. Echter, in een rechtelijke uitspraak van de rechtbank Groningen op 11 februari 2003 werd de rechtsgeldigheid van de nieuwe mandatering in twijfel getrokken. In ijltempo werd de Landinrichtingswet gewijzigd en zo hield de CLC bij deze Wijzigingswet van 22 april 2004 officieel op te bestaan en werd de mandatering met terugwerkende kracht geformaliseerd. Ir. Jan

Sonnenberg was derhalve het laatste Kadastrale lid, in de laatste CLC.

Vanaf haar ontstaan heeft de CLC veel aandacht gehad voor het goed functioneren van het gehele ruilverkavelingproces. De CLC stelde diverse op de Wet gebaseerde uitvoeringsregelingen vast, die voorbereid werden in het eerder genoemde ambtelijk vooroverleg. Ir. Reurt Bruins (LD) en Ir. Willem Meinema (Kadaster) werkten bijvoorbeeld met anderen samen bij het ontwerpen en aan de CLC ter besluitvorming voorleggen van uitvoeringsregelingen voor de 1e schatting, de 2e schatting, richtlijnen Plan van Toedeling, enz. Zo was er ook een regeling Werkwijze Landinrichtingscommissie, waarin onder andere de taakverdeling tussen de districtsingenieur van de Landinrichtingsdienst en de landmeter ('ingenieur van het Kadaster') aan de orde kwam en waarin ook werd vermeld dat het Plan van Toedeling de goedkeuring moest verkrijgen van de Landinrichtingsdienst, mede met het oog op de financiële consequenties.

4.3.3 Provincies

In de Landinrichtingswet 1985 werd geregeld dat de doelen van de ruilverkavelingen moesten overeenkomen met de doelen zoals deze in de ruimtelijke ordeningsplannen voor het betreffende gebied waren gedefinieerd. Daarom werd de rol van de Provincie dominant. Nadat bovendien eind jaren '90 was besloten dat de CLC werd opgeheven en de taak daarvan werd overgeheveld naar de Provincies werd hun taak nog zwaarder.

De samenwerking tussen de Provincie en het Kadaster was per provincie verschillend. In de meeste Provincies had alleen DLG een relatie met de provincie. Daar gaf de Provincie de opdrachten aan DLG die deze vervolgens weer doorgaf aan het Kadaster. In sommige Provincies echter waren er ook rechtstreeks contacten tussen Provincie en Kadaster. Onder meer in Friesland maar met name in Drenthe was dat het geval. Het was een merkwaardige situatie, dat er als het ware competitie was tussen twee overheidsdiensten.

4.3.4 Het Kadaster

Gezien de oorsprong van het Kadaster, de grondbelasting, was het Kadaster vanaf zijn oprichting in 1832 onderdeel van de Belastingdienst van het Ministerie van Financiën. Maar door de ontwikkeling van het burgerlijk recht was de taak steeds meer gericht op het registreren van zakelijke rechten op onroerend goed (met name natuurlijk de eigendomsrechten en hypotheken) en de bijhouding van de kadastrale kaart met de kadastrale grenzen. Zoals wij eerder zagen, kwam daar in 1925 de ruilverkavelingstaak bij. In 1930 werd de bijhouding van de Rijksdriehoeksmeting toegevoegd aan het takenpakket. In 1970 werd dan ook besloten om het Kadaster los te maken van de Belastingdienst en als zelfstandige dienst binnen Financiën te laten functioneren met de fraaie maar in de samenleving slecht begrepen afkorting KADOR, de dienst voor het Kadaster en de Openbare Registers.

De interne structuur bleef min of meer hetzelfde. Hoe was de situatie in bijvoorbeeld 1969 (Bron: Kadaster).

Afdeling	personeel	kantoren	Kosten miljoen gulden
Centraal	9	1	0,3
Bewaring (openbare registers)	745	22	12
Landmeetkundige Dienst	1161	22	26,7
Ruilverkavelingsdienst	584	13	14
Rijksdriehoeksmeting	17	1	0,5
Fotogrammetrische Dienst	75	2	2
Centrale Teken Opleiding CTO tevens rekencentrum	66	2	3,7
Totaal	**2835**		**59,2**

In de jaren '70 kwam in de samenleving naar voren dat de kadastrale gegevens beter benut zouden moeten kunnen worden voor alles wat met de ruimtelijke ordening en ruimtelijke inrichting te maken had. Daartoe werd het Kadaster in 1973 overgebracht naar het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO).

De toenmalige minister van VRO drs. Hans Gruijters, vertelde eens:

'Op de eerste kabinetsvergadering van het kabinet Den Uyl, kreeg ik van de minister van Financiën Wim Duisenberg een dossier toegeschoven, en daar bleek 'het Kadaster in te zitten'.

De organisatie ging op de schop. Alle kantoren in het land werden samengevoegd tot 11 Provinciale Directies (later 12 toen Flevoland erbij kwam), en er kwam een groter hoofdkantoor te Apeldoorn. Dat hoofdkantoor kende o.a. een Centrale Directie Landinrichting. De Ruilverkavelingsdienst werd geïntegreerd in het geheel. Het werk in de regionale ruilverkavelingskantoren kwam nu terug als werkpakket voor de afdelingen Projecten van de Provinciale Directies, en de leiding van de Centrale Directie. De Provinciale Directies kenden nog 1 of 2 grotere kantoren in plaats van de vele kleinere onder Financiën. De gedachte erachter was dat ruilverkavelingen, net als het op grote schaal vervaardigen van kaarten (opnieuw meten van verouderde kadaster-kaarten en vanaf 1975 de Grootschalige Basiskaart van Nederland GBKN) allemaal activiteiten waren die als projecten moesten worden aangepakt. De resterende kantoren stonden overigens in Leeuwarden (directie Friesland), Groningen (directie Groningen), Assen (directie Drenthe), Zwolle (directie Overijssel) en later ook Lelystad (directie Flevoland), Arnhem (directie Gelderland), Utrecht (directie Utrecht), Amsterdam en Alkmaar (directie Noord-Holland), Den Haag (later Zoetermeer) en Rotterdam (directie Zuid-Holland), Breda en Eindhoven (directie Noord-Brabant), Middelburg (directie Zeeland), en Roermond (directie Limburg).

Waar voorheen de landmeters die zich met de ruilverkaveling bezig hielden nog als 'landmeter-deskundige' door het leven gingen, werden zij nu 'projectingenieur'. De nieuwe Landinrichtingswet 1985 nam die terminologie over:

artikel 30 lid 2 spreekt niet meer van een landmeter die als deskundige aan de Plaatselijke Commissie wordt toegevoegd, maar van een 'ingenieur van het Kadaster'.

Per 1 januari 1992 werden de Boeken 3, 5 en 6 van het Nieuwe Burgerlijk Wetboek ingevoerd. Daarmee in samenhang trad ook een Kadasterwet in werking, waarmee het Kadaster een solide wettelijke basis kreeg, die het eigenlijk altijd had ontbeerd. Vroeger was het de Wet op de Grondbelasting, maar die gold al niet meer. In de Kadasterwet werd de taak omschreven, en werd uitdrukkelijk verwezen naar taken die uit andere wetgeving voortvloeiden. Daarmee werd o.a. de Landinrichtingswet bedoeld.

In 1982 kwam ook de milieutak bij VRO zodat het ministerie verder ging als VROM. De organisatiestructuur zoals die bij de overgang naar VRO geregeld werd, functioneerde goed. Dit ministerie bleef dus eindverantwoordelijk toen het Kadaster per 1 mei 1994 een zelfstandig bestuursorgaan werd. Dat hing weer samen met de tijdgeest: de grote uitvoerende ambtelijke diensten moesten op bedrijfsmatige leest geschoeid worden, en moesten op armlengte van het ministerie komen, zodat daar alle aandacht naar politieke zaken kon gaan. Wat het Kadaster en VROM betreft was daar veel voor te zeggen: van de 6000 medewerkers van VROM zat de helft bij het Kadaster, waardoor men 'ten departemente' het gevoel had meer tijd kwijt te zijn aan uitvoeringsproblemen dan aan de grote politieke problemen.

De verzelfstandiging in 1994 had als gevolg dat het Kadaster kostendekkend moest gaan functioneren. Dus dat betekende een intensieve voorbereiding met introductie van zwaardere financiële afdelingen en invoering van financiële systemen (en normen) waarop gestuurd kon worden. Er werd een baten-lasten boekhouding ingevoerd in plaats van de inkomsten- en uitgavenboekhoudingen die bij de ambtelijke diensten gebruikelijk waren. De ruilverkavelingsactiviteiten werden geplaatst in een aparte Directie Landinrichting. In 1998 werd ir. Jelle Gaastra er directeur.

4.4 Landinrichting bij het Kadaster in ruw weer

In de jaren voordat Gaastra directeur werd, was al gebleken dat de kostendekkendheid van de landinrichtingstaak te wensen overliet. Dat werd spannend, omdat bij de verzelfstandiging was bepaald dat de drie wettelijke taken (de Rechtszekerheid, de GBKN, en de Landinrichting), elkaar niet mochten subsidiëren. Jaarlijks ontving het Kadaster 34 miljoen gulden van het Ministerie van Landbouw (LNV) ter dekking van de gemaakte landinrichtingskosten, maar de feitelijke kosten beliepen 50 miljoen gulden. Gesprekken om de 34 miljoen te verhogen liepen op niets uit, hetgeen bij het Kadaster tot enige frustratie leidde, om het zacht te zeggen. Bovendien moest het Kadaster de Dienst Landelijk Gebied (DLG) als opdrachtgever gaan zien, en ervoor zorgen dat niet meer dan 34 miljoen aan kosten werden gemaakt: een pittige opgave! De identiteitsvraag werd gesteld: zijn we niet teveel een 'ingenieursdienst' die liever kijkt naar de kwaliteit van het werk, en de kosten wat minder boeiend vindt? Hoe het ook zij, er werd besloten tot een Directie Landinrich-

ting, waarin alle landinrichtingsactiviteiten centraal zouden worden aangestuurd, zodat duidelijker zou worden wat de diverse activiteiten zouden kosten, en zodat er duidelijker gestuurd kon worden.

De nieuwbakken directeur, ir. Jelle Gaastra, kreeg derhalve bij zijn aanstelling twee duidelijke opdrachten mee: (a) zorg ervoor dat de landinrichtingstaak kostendekkend gaat opereren, en (b) zorg voor uniformiteit in de taakuitoefening en zorg ervoor dat alle eenheden dezelfde bedrijfskundige normen hanteren. In de daarop volgende twee à drie jaar werd dit gerealiseerd. Werkgroepen definieerden alle werkprocessen, kostendragers, en productienormen. Na overleg met de Dienst Landelijk Gebied (DLG) werden deze vastgesteld en vervolgens werd er uitvoering aan gegeven. Voor elke werkzaamheid werd met DLG een contract gesloten, en daarbij werden de werkbeschrijvingen als basis genomen. Het Kadaster werd aldus per contract betaald. In de richting van DLG werd getracht opperste transparantie te geven, en alles bespreekbaar te maken, waren de normen wel goed, kon iets niet efficiënter?

Na verloop van drie jaar waren alle werkzaamheden gestandaardiseerd, en werd kostendekkend gewerkt. Omdat het werkaanbod echter steeds minder werd (het liep enigszins af met de landinrichting), werd de omzet wel steeds minder. Na vertrek van Gaastra, 2007, werd de Directie landinrichting voorgezet als afdeling Ruimte en Advies onder een nieuwe meer omvattende Directie Landregistratie en Geografie (zie ook volgende hoofdstuk).

De spanningen die optraden door de introductie van de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, daar waar voorheen collegiaal werd gewerkt, waren wel even moeilijk voor de organisatie en voor de medewerkers. De eerder genoemde ir. Kor Mulder ontwikkelde de ‘Kadaster driehoek’, die Provincie, DLG en Kadaster een gelijkwaardige positie ten opzichte van elkaar beoogde te geven. Maar de nieuwe realiteit moest natuurlijk toch worden aanvaard, al dan niet met mooie gedachten over driehoeken.

Wel dacht het Kadaster nu de vrijheid te hebben om – zeker bij een teruglopend werkaanbod- zelf ook de boer op te gaan om te zien of Provincies het Kadaster wilden opdragen om werkzaamheden te doen, bijvoorbeeld voor de vrijwillige kavelruil. Dat vond DLG op zijn beurt natuurlijk niet erg prettig.

Ook was er enige competitie omtrent het toedelingsonderzoek. Het Kadaster zette daarvoor het systeem ATOR en diens opvolgers in en meende dat toedelingszaken tot het Kadastrale domein behoorde, maar ook DLG had een dergelijk systeem ontwikkeld, en stelde dat zij het wel zonder het Kadaster af kon, vooral in de voorbereidingsfase. Maar daar wilde het Kadaster juist weer een grotere rol spelen, omdat de bijdrage van het Kadaster in die fase van een project altijd mager was geweest.

Kortom: een turbulente tijd, die later -toen DLG opgeheven werd- tot het verleden ging behoren.

4.5 De gevolgen van de nieuwe inzichten voor het werk van de kadastrale landmeters ('ingenieurs van het Kadaster'): 'Groene vingers'

Onder de nieuwe Landinrichtingswet 1985 werden 4 ruilverkavelingsvormen mogelijk, afhankelijk van de problemen in een gebied. Hoewel in elke van deze vormen het ruilmechanisme een centrale rol speelde, waren er verschillen. Zo besliste de Provincie over het doorgaan van een 'herinrichting', daar waar de ingezetenen bij stemming besloten over het doorgaan van een 'ruilverkaveling'.

Ook kwam er een nieuwe planfiguur bij, het Begrenzingenplan. Volgens artikel 131 van de nieuwe Wet stelde de Landinrichtingscommissie een ontwerp van een Begrenzingenplan op van gronden die buiten het ruilen (in casu het Plan van Toedeling) moesten blijven. Dat waren (a) het stelsel van wegen, waterlopen, dijken en kaden met de daartoe behorende kunstwerken, alsmede de voorzieningen samenhangende met de wegen en waterlopen, zoals deze waren omschreven in het landinrichtingsplan dan wel aanpassingsplan (zo werd het landinrichtingsplan voor de aanpassingsinrichting genoemd) en (b) de gebieden van belang uit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud en elementen van landschappelijke, recreatieve, cultuurhistorische of natuurwetenschappelijke waarde, alsmede de andere voorzieningen van openbaar nut zoals deze waren omschreven in het landinrichtingsplan dan wel aanpassingsplan. Dat Plan ging naar Gedeputeerde Staten ter vaststelling, voorzien van een advies omtrent de eigendom, het beheer en het onderhoud van de in het plan opgenomen elementen.

Door het Begrenzingenplan werd dus duidelijk welke gronden wel en niet meededen met de ruiling van kavels. Voor de landmeters betekende dit onder meer dat bij het inventariseren van de huidige situatie ook uitdrukkelijk de natuur- en landschappelijke waarden moesten worden geïnventariseerd. Voorts moest er meer grond beschikbaar komen voor de nieuwe functies. De taakstelling van het Bureau Beheer Landbouwgronden dat voorheen voornamelijk gronden moest aankopen ten behoeve van landbouwkundige belangen (bedrijfsvergroting, aanleg wegen en waterlopen, boerderijbouw) werd uitgebreid met aankopen ten behoeve van het natuur en landschapsbelang (bijv. realisering reservaten) en ook t.b.v. de recreatieve belangen (bijv. realisering fiets- en wandelpaden). Bij het opmaken van het Plan van Toedeling moest uitdrukkelijk rekening worden gehouden met de veilig te stellen natuur- en landschappelijke waarden. In dat kader kreeg de landmeter de uitdaging om de toekomstige grenzen zoveel mogelijk samen te laten vallen met bestaande landschappelijke elementen (bijv. houtwallen).

Tot die tijd werden er binnen de ruilverkavelingsprojecten alleen hier en daar snippertjes landschap veiliggesteld, of nieuw aangelegd (aangekocht door Staatsbosbeheer of natuurverenigingen) en alleen op die plekken kreeg natuur en landschap aandacht. Maar de rest van het gebied werd op de ouderwetse wijze verkaveld met beperkt aandacht voor het landschap. De landmeter ir. Kor Mulder, die in Drenthe werkte, bedacht een methode om zoveel mogelijk de oude landschapselementen te behouden en de nieuwe

grenzen zo veel mogelijk op die oude grenzen te leggen. Daarvoor was dan wel wat meer vrije grond nodig (de zo genoemde landmetershectaren, zie eerder) die dan ook extra moest worden aangekocht. Immers, vroeger werd de waarde van de toedeling gelijk gemaakt aan die van de inbreng door verschuiving van natuurlijke grenzen, dus verwijdering van de oude sloten en houtwallen en het maken van nieuwe. Met meer vrije grond beschikbaar, werd meer speelruimte met kleine overbedelingen gecreeerd waardoor het mogelijk was de nieuwe grenzen veel meer samen te laten vallen met de oude landschapselementen. Dat betrof vooral de buitengrenzen van de nieuwe kavels.

Maar ook de binnengrenzen probeerde men zo veel mogelijk te handhaven, afhankelijk van de gewenste gebruikspercelen. Mulder schreef hierover in 1992 de publicatie ‘Schuiven binnen het landschap’ die in 1992 werd uitgegeven samen met de Stichting Natuur en Milieu en de Vereniging Natuurmonumenten. De onderzoeksvraag hierbij was de volgende: ‘Hoe ziet de verkaveling er na landinrichting uit wanneer bij de toedeling de bestaande topografie zoveel mogelijk gehandhaafd wordt?’. Door de grote belangstelling kreeg deze publicatie een oplage van 2500 en werd zowel binnen als buiten het Kadaster wijd verspreid.

De onderzoeksvraag werd in een tweetal projecten, te weten Roden-Norg en Mars- en Westerstroom (beide in Drenthe), nader onderzocht en de conclusie was de volgende: ’in de onderzochte kleinschalige gebieden is een forse verbetering

van de landbouwkundige situatie haalbaar door een herverkaveling die de schaal van het landschap onaangetast laat. Schaalvergroting van de topografie c.q. het landschap geeft slechts een relatief kleine extra landbouwkundige verbetering’. Voorts wordt vermeld: ‘De bestaande verscheidenheid in kleinschalige gebieden kan gehandhaafd blijven bij een toedeling waarbij de verkaveling fors verbetert. Zelfs zal het soms (in het geval Roden-Norg) mogelijk zijn de cultuurhistorische waarden te versterken. Een grootschalige inrichting zou dit zeker onmogelijk maken’.

Voor het Kadaster kwam deze publicatie overigens precies op het juiste moment. Immers, de directeur Landinrichting binnen het Kadaster ir. Jan Sonnenberg, had vlak daarvoor van de directeur van de Landinrichtingsdienst en ook van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening

en Milieu (VROM) te horen gekregen dat de kadastrale landmeters meer oog moesten hebben voor behoud van het landschap. En zij wezen daarbij op de wijze zoals de landmeters in Drenthe omgingen met het landschap. Toen kort daarna Mulder zijn onderzoek ‘Schuiven binnen het landschap’ publiceerde, kreeg de Directie Landinrichting van het Kadaster het antwoord aan de minister op een presenteerblaadje aangereikt.

Vanaf dat moment stond de werkwijze model voor de werkwijze van de landmeters in geheel Nederland.

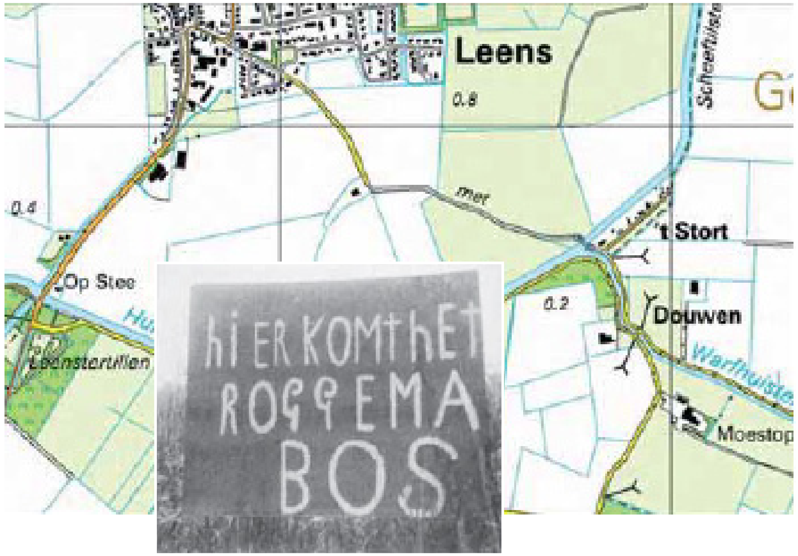
In ’94 heeft Mulder in vervolg op eerdere onderzoek de zogenoemde landschapsvisualisatie ontwikkeld. Hierbij werd een aantal landschapstypen gedefinieerd waarmee de ’schaal van het landschap’ per gebiedsdeel tot uitdrukking kon worden gebracht. Aanvullende randvoorwaarden voor de toedeling konden hierdoor worden vastgesteld.

De kenmerken werden verwerkt in het systeem INOK (zie hierna) en met behulp van digitale topografische kaarten (de GBKN) kon hierdoor de mogelijke toedeling gevisualiseerd worden. Daardoor konden de betrokkenen (bijv. de Landinrichtingscommissie) een beeld krijgen van verschillende (alternatieve) toedelingen waardoor betere beslissingen konden worden genomen. Deze aanpak werd toegepast in het project ‘Toedelingsonderzoek Roden-Norg’.

Deze aanpak van Mulder leidde ertoe dat hij, en ook zijn naaste collega de landmeter Willem Boers, werden uitgenodigd de werkwijze toe te lichten op tal van bijeenkomsten niet alleen binnen alle andere vestigingen van het Kadaster maar ook bij de Landinrichtingsdienst.

In de praktijk van de ruilverkaveling waren de gevolgen ook merkbaar. De landmeters zetten zich in zo veel mogelijk landschappelijke elementen te realiseren, met name om ze te laten samenvallen met de toekomstige grenzen. Dat resulteerde er onder meer in dat er zelfs een in de ruilverkaveling aangelegd bos werd vernoemd naar landmeter Roel Roggema (zie onderstaande kaart).

In de periode van dit hoofdstuk was er ook veel kritiek op het feit dat de landinrichtingsprojecten zo verschrikkelijk lang duurden. Een voorbereidingsperiode van meer dan 10 jaar en een uitvoeringsperiode van meer dan 20 jaar



pasten niet meer bij een tijdsbeeld waarbij de visie op de inrichting van het landelijk gebied elke 10 jaar wijzigde. Bij de aktepassering van de ruilverkaveling Baarderadeel (de 52e ruilverkaveling in Fryslân) op 14 juli 2017 merkte hoogleraar plattelandsontwikkeling Dirk Strijker op:

'Een doorlooptijd van 47 jaar? Dat wil je toch niet? Tegen de ontwikkelingen in de melkveehouderij is niet meer te ruilverkavelen...'

Het kwam dan ook regelmatig voor dat gedurende de uitvoering de plannen weer moesten worden bijgesteld waardoor de procedure nog weer langer werd.

In 1996 werd door de provincie Drenthe een prijsvraag uitgeschreven voor 'Landinrichting op Drentse maat'. Daar kon iedereen aan meedoen en dus deden Mulder en een paar collega's daar ook aan mee. De Kadasterinbreng kreeg de naam 'Het mes erin'.

Doelstelling was om de totale doorlooptijd van voorbereiding en uitvoering terug te brengen tot 5 jaar. Dit kon worden gerealiseerd door onder meer de volgende veranderingen:

- Ga uit van bestaande plannen (bestemmingsplan, en het streekplan, Nota Landinrichting, enz.).
- Beperk de inrichtingsgebieden tot circa 1000 ha.
- Houdt een eerste wenszitting en maak een concept Plan van Toedeling op basis waarvan gestemd kan worden.
- Begin met de uitvoering zodra er zicht is op voldoende grond voor het slagen van het plan.
- Leg alle belangrijke stukken in één keer ter visie (dus alle tervisieleggingen tegelijk).
- Alleen uit te ruilen grond schatten.
- Laat de belanghebbenden en niet de Commissie de noodzakelijke werken uitvoeren.
- Volgens het rapport 'Het mes erin' leverde dit de volgende voordelen op:
- Een enorme kostenbesparing die geld vrijmaakt voor kwalitatief interessante 'extra's'.
- Een forse versterking van het draagvlak. Het resultaat sluit veel nauwer aan bij de oorspronkelijke wensen en de procedure wordt kernachtiger en inzichtelijker.

- Een beter antwoord van landinrichting op de problemen die in een regio kunnen opduiken. Het imago van een landinrichting als *'een antwoord dat jaren te laat komt op een vraag die bijna vergeten is'*, kan daardoor veranderen in dat van een krachtig, dynamisch instrument om mogelijkheden te scheppen.

Op deze wijze zou de procedure verkort kunnen worden tot een voorbereidingstijd van 2 jaar en een uitvoeringstijd van 3 jaar. Met name het derde punt (concept Plan van Toedeling) gaf veel discussie omdat men bang was dat er daardoor veel tegenstemmers zouden komen. Mulder en zijn collega's kregen van de Provincie overigens een speciale prijs voor deze inzending. Deze aanpak werd met succes toegepast in het project 'Echten' (Drenthe).

4.6 Automatisering

4.6.1. Moederbedrijf Kadaster

In het vorige tijdvak, beschreven in hoofdstuk 3, waren er binnen het 'moederbedrijf' Kadaster twee grote systemen ontwikkeld, AKR/HYP voor de grondboekhouding, en Systeem Detailmeting '76 voor de landmeetkunde en de cartografie. In de jaren '90 werd AKR/HYP in alle vestigingen ingevoerd. In 1995 werd in Arnhem als laatste de hypothecaire registratie geconverteerd, waarmee zowel de kadastrale als hypothecaire boekhouding nu volledig landelijk dekkend operationeel was. Wat in die jaren ook tot stand kwam was het Kadaster-netwerk. In eerste instantie bedoeld om kadastrale gegevens online en real-time op te vragen, later ook voor de aanlevering van notariële stukken ter registratie. Het Kadasternetwerk is tegenwoordig de 'life-line' tussen Kadaster, notariaat en andere partijen.

Bovendien vergde een moderne informatisering dat administratie en kaart gekoppeld werden, met ook een link naar de ruilverkaveling. Inmiddels had het Kadaster er nog een taak bijgekregen, de vervaardiging en de bijhouding van de Grootschalige Basiskaart van Nederland (GBKN). En die nieuwe taak moest ook goed worden gecoördineerd met de kaartvervaardiging binnen de landinrichting. Reeds vanaf 1977 werden plannen gemaakt om dit te realiseren, maar makkelijk bleek het niet. Uiteindelijk kwam het allesomvattende landmeetkundig en cartografisch (toen nog met een 'k') informatiesysteem LKI gereed en in 1988 werd dit organisatie-breed ingevoerd. Alle bestaande kaarten moesten echter nog wel geconverteerd worden naar digitale bestanden, anders konden de vruchten van LKI niet geplukt worden. Dat was landelijk gereed in 2003. Hoe ging dat in zijn werk? Dat had nogal wat voeten in de aarde. Er waren immers ruim 30.000 analoge kadastrale kaartbladen. Het waren eilandkaarten, die dus 'eilands-gewijs' de kadastrale indeling van Nederland weergaven, ook al waren ze afgebeeld op rechthoekige bladen. Eerst werd ervoor gezorgd dat die eilanden naadloos op elkaar aansloten: de 'synchronisatie van de bladgrenzen'. Daarna stond het Kadaster voor de keuze om de kaarten eerst geometrisch te verbeteren en ze op de GBKN aan te sluiten en dan pas te digitaliseren, of ze eerst te digitaliseren en dan te verbeteren en aan te sluiten op de GBKN. Overleg met de externe gebruikers leerde dat

de voorkeur uitging naar het tweede. Zo gebeurde het: het project Conversie Kadastrale Kaart. Qua automatisering verliep dit proces in eerste instantie via software van IGOS en hardware van Intergraph, met opslag in een netwerkdatabase van DEC. Vanwege de landelijke uitrol van FINGIS is verder gegaan met IGOS / Tektronix / DEC, met opslag in een object-geöriënteerde relationele database van CA-OpenIngress. In het begin uitgevoerd door de afdeling Fotogrammetrie in Apeldoorn, na outsourcing van deze afdeling en decentralisatie van de hardware, gebeurde dit in de provinciale vestigingen, aangeduid als LKI-FINGIS.

Een andere opgaaf was om de systemen te koppelen, niet alleen AKR en LKI, maar beide ook met de ruilverkavelingssystemen. In 1992 werden eerst AKR en LKI gekoppeld. De ruilverkavelingssystemen waren daarna aan de beurt.

4.6.2 Ruilverkavelingssystemen

In de ruilverkavelingsautomatiseringsafdeling, onder leiding van Dr. ir Maarten Moolenaar, zat men intussen ook niet stil. Als de medewerkers na toepassing van ATOR inzicht hadden welke boeren in welk blokdeel moesten worden toegedeeld, en men had nog een papieren Werkplan 2, dan zou het wel handig zijn om bij het ontwerpen en schetsen van de nieuwe kavels en de daarbij behorende kavelgrenzen op makkelijke wijze opgaaf te krijgen van oppervlakte en waarde. Dan zou het eenvoudig zijn om de kavelgrens zover op te schuiven totdat de juiste waarde werd bereikt (dat gebeurde vroeger met de hand c.q. de planimeter). Daartoe diende het systeem SSI (Systeem Scherp Inrekenen) dat met behulp van een cursor (soort 'muis') die je over de kaart kon schuiven de oppervlakte en waarde kon berekenen. Met de cursor werden de grenspunten aangeklikt waaruit via een wiskundige formule de oppervlakte werd berekend. Vermenigvuldigd met de schattingswaarde leverde dit de ruilwaarde op. Een eerste versie kwam in 1985 beschikbaar, de verbeterde versie in 1988 ('SSI-digi'; hierbij werden de coördinaten van de grenspunten opgeslagen). Een arbeidsbesparende faciliteit, dat wel, maar natuurlijk losstaand en simpel.

Aansluitend aan, zelfs vooruitlopend op de nieuwe Landinrichtingswet, werd de behoefte gevoeld om toedelingsonderzoek in de voorbereiding van landinrichtingsprojecten te verrichten. Grotere gerichtheid op de multifunctionaliteit van een gebied was nodig. Het systeem Interactief Ontwerpen van Kavelstructuren (INOK) werd als schil rond ATOR gebouwd om alternatieve gezichtspunten te onderzoeken uitgaande van dezelfde kadastrale vastgoedgegevens. Vanaf '80 dacht men er over na, en na de nodige strubbelingen was het in 1983 zover en werd het breed toegepast. Het zou echter nog doelmatiger kunnen als ook de gegevens uit de grondregistratie (ARAK) gekoppeld zouden zijn. Dat ging niet vanzelf, ARAK (waarvan de eerste versie al sinds 1972 in de lucht was) moest eerst gemoderniseerd worden om gebruik te kunnen maken van de 'domme' terminals, dat werd het systeem Vastgoed Registratie Landinrichting VRL. Het systeem was een voortzetting van ARAK plus de Massale Output vanuit AKR. In 1988 was VRL-1 klaar, de grondregistratie, met conversiefaciliteiten en in- en uitvoer schermen.

Met de komst van de grafische beeldschermen (Tektronix terminals, later vervangen door DEC beeldschermen) werd successievelijk het hele ARAK-systeem ('domme' terminals) hiernaar overgezet ('slimme" terminals). Hierbij werd in de pas gelopen met de ontwikkeling van het systeem KAS (zie hierna). In 1990 was ook VRL-2 klaar, dat was het Plan van Toedeling (enkel de administratieve gegevens). VRL-3 kwam in 1992, met de Akte van Toedeling . Dit werd voor eerste keer toegepast in de ruilverkaveling Koudum, waar de Akte notarieel werd gepasseerd op 26 maart 1992. En ten leste de verwerking van de tweede schatting en opmaken Lijst der Geldelijke Regelingen: VRL-4. Ook dit keer was het binnen het Kadaster een race om de systemen zodanig snel en goed functionerend op te leveren dat de lopende landinrichtingsprojecten daar geen hinder van zouden ondervinden. Dat is elke keer gelukt.

Inmiddels waren grafische beeldschermen op de markt gekomen, zodat interactief werken mogelijk was. Niet alleen interactief werken, maar ook geheel geïntegreerd (dus van zowel de grafische als de administratieve gegevens). Dat kon alleen maar via GIS-functionaliteit ('GIS' staat voor Geografische Informatie Systemen). Die waren in de tachtiger jaren op de markt gekomen, en die boden dit soort mogelijkheden. Voor landinrichtingstoepassingen (het woord 'ruilverkaveling' werd onder nieuwe Landinrichtingswet van 1985 verdrongen door het woord 'landinrichting') koos het Kadaster in 1987 het Finse pakket FINGIS, na een intensief onderzoeks-, test- en beoordelingstraject. Zo werden onder meer 20 vergelijkbare GIS'sen beoordeeld waarbij FINGIS dankzij de overlay-functionaliteit en het gebruik van de mini-Vax-computer, als enige geschikt bleek. Op 22 mei 1987 werd de overeenkomst, waar een Service Level Agreement (SLA) onderdeel van was, ondertekend.

Op basis van dit pakket werd het Kartografisch Administratief Systeem voor de Landinrichting KAS ontwikkeld, dat vanaf 1990 in fasen operationeel werd. Eerst KAS-V (van 'Voorbereiding') in 1990, met het maken van het Werkplan-2, de toevoeging van de waarde-gegevens, en diverse lijsten. Dan, in 1991, KAS-T (van 'Toedeling') het ontwerpen, schetsen en berekenen van de toedeling. Vervolgens, in 1992, KAS-K (van 'kadastrale toepassing en Akte'), voor de concept-notariële Akte en de mutatiedocumenten oud naar nieuw daar omheen (de 'staat-75').

Om een soepele overdracht van gegevens te krijgen, werden VRL en (de administratieve gegevens van) KAS in een gemeenschappelijke database opgenomen.

Om te benadrukken dat de diverse landinrichtingssystemen als een geïntegreerd geheel moesten worden gezien, werd in 1990 besloten dat al die systemen als subsystemen golden onder de koepel het systeem 'Landinrichting' (LIN). Het ging niet alleen om KAS en VRL maar ook om diverse kleinere systemen zoals Plan-VRL, dat de schattingswaarde per perceel op het oude Werkplan 1 berekende (STIBOKA), en GUW, dat de gegevensuitwisselingen

regelde, en BLOK, dat de gegevens voor het blok bijhield. Daar moest nog wel het nodige voor gebeuren, vooral in de sfeer van efficiënte koppelingen tussen de subsystemen onderling, en ook met de 'grote' systemen van het Kadaster, maar in 1995 was het klaar.

Met LIN werd het gehele landinrichtingsproces van begin tot eind ondersteund. Uniek voor die periode was dat het systeem LIN zowel de administratieve als de cartografische gegevens bevatte en ook functionaliteit voor beide. Het was echter niet mogelijk om met behulp van dit systeem goede kaarten van bijvoorbeeld de inbrengsituatie of de toedelingssituatie te maken. Deze behoefte was echter wel aanwezig. Om in deze behoefte te voorzien werd het systeem Mapinfo aangeschaft. Daarmede konden fraaie landinrichtingskaarten vervaardigd worden voor de officiele proceduremomenten. Het bleek goed mogelijk om met behulp van Mapinfo op digitale wijze schetsplannen voor het toedelingsontwerp te maken.

Met de komst van de PC (Personal Computer) werd INOK vervangen door het systeem TRANSFER dat tevens werd uitgebreid met een grafische component. Met dit systeem werd het mogelijk om in de bureaus van uitvoering ter plekke invoer te verwezenlijken en resultaten te presenteren. Het systeem Transfer werd ingezet in 2 fasen van een landinrichtingsproject:

Fase 1 betrof de inzet ten behoeve van het uitvoeren van toedelingsonderzoeken en ten behoeve van advisering aan het Bureau Beheer Landbouwgronden waar wel en waar niet gronden aangekocht zou moeten worden.

Fase 2 betrof de inzet ten behoeve van het maken van een plan in oppervlakte (plan in geld/waarde) gebaseerd op de wensen van alle betrokkenen. Het was dan ook mogelijk om met behulp van het systeem Transfer de gehele wenszitting uit te voeren. Van het vervaardigen van een oproepschema ten behoeve van de wenszitting zelf, tot en met het aanmaken en versturen van de uitnodigingen aan de rechthebbenden ten behoeve van de wenszitting werd ondersteund. Vervolgens konden alle individuele wensen van de rechthebbenden in het systeem worden opgenomen waarna het systeem aan de slag ging om te komen met een oplossing in oppervlakte (of in waarde). De uitkomst was een lijst waarop stond aangegeven welke rechthebbende in welk blokdeel in het gebied toegedeeld diende te worden met welke oppervlakte (of welke waarde). Dit was weer een handige input voor het systeem MapInfo voor het maken van een schetsplan.

In een later stadium (omstreeks 2010-2011) werd in Transfer de optie ontwikkeld om automatisch het kavelontwerp globaal in te schetsen. De uitkomst van Transfer werd automatisch vertaald naar een eerste schetsplan. Dit schetsplan diende zeker nog wel bijgeschaafd te worden, maar gaf een eerste beeld van de toedelingsmogelijkheden.

Vanaf 1998 werden er verbeteringen ontwikkeld om tijdens het interactief ontwerpen van de toedeling inzicht

te krijgen in de afstand van de ontworpen kavel tot de agrarische bedrijfsgebouwen (2003), en het automatisch genereren van alternatieve oplossingen (2005). Het automatisch inschetsen van kavelgrenzen in 2010 (dus meer gedetailleerd dan het hiervoor genoemde schetsplan) bleek helaas te lastig: ontwikkelingen van kunstmatige intelligentie moesten worden afgewacht.

Een belangrijk moment was wel het uitfaseren van FINGIS, omstreeks 2015, omdat de Finse eigenaar het software pakket niet meer wilde ondersteunen. Dat noopte tot een drastische herziening, omdat de kern van de systemen immers ophield te bestaan. Zie hiervoor het volgende hoofdstuk.

4.7 Meten en Cartografie

Kijkend naar deze periode, dan zijn er vier grote veranderingen zichtbaar in het landmeetkundig-cartografische proces. Wij zagen reeds het gebruik van de fotogrammetrie en het streven naar handhaving van bestaande topografie: nu de laatste twee, namelijk het gebruik van de GBKN, en de opkomst van de tachymetrie.

4.7.1 GBKN

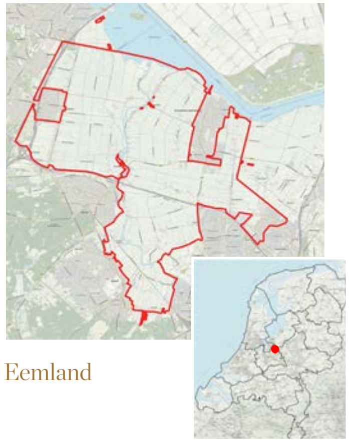
Een Koninklijk Besluit in 1975 was het startschot voor de vervaardiging van een landsdekkende Grootschalige Basiskaart van Nederland (GBKN). Het betrof hier een topografische kaart op schaal 1:500 tot 1: 2000, die als basis zou worden gebruikt door Kadaster, gemeenten en de organisaties verantwoordelijk voor de aanleg en beheer van nutsvoorzieningen (kabels en leidingen). Ongeveer 25 jaar later was het gehele land voorzien. In regionale samenwerkingsverbanden en met een overkoepelend landelijk samenwerkingsverband werden afspraken gemaakt over de wijze van vervaardiging (veelal fotogrammetrisch), de kostenverdeling en de bijhouding van de kaart. In de beginjaren ging het nog om een analoge kaart, maar in de loop van de jaren '80 werd de productie digitaal en in de jaren '90 ook de producten, de kaarten.

Met de opkomst van de GBKN verdween de specifiek voor de ruilverkaveling vervaardigde fotogrammetrische kaart, zoals eerder beschreven. Het Kadaster gebruikte zijn invloed in de regionale samenwerkingsverbanden om ervoor te zorgen dat de GBKN van een landinrichtingsgebied tijdig beschikbaar zou zijn. In de landinrichtingsprocedure was dit het moment dat het opbouwen van de zogeheten 'Werkplans 2' van start ging.

Inmiddels is de GBKN opgegaan in de Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT), maar de rol van grootschalig topografisch kaartmateriaal in landinrichting is onveranderd.

4.7.2 Opkomst tachymetrie

Zoals hierboven al gezegd was het tot ver in de '90-er jaren gangbaar om rondom bebouwing de grenzen opnieuw af te bakenen en terrestrisch op te meten. Oorspronkelijk werd dit gedaan door metingen in een meetlijnenverband. Hierin bestonden twee hoofdstromingen: gebruikmaken



Eemland

van bestaande meetlijnen of nieuwe meetlijnen opzetten. Welke aanpak gehanteerd werd was niet alleen afhankelijk van het aanwezige veldwerkmateriaal, maar in belangrijke mate ook van de persoonlijke voorkeur van de landmeter.

Het meten in een meetlijnenverband was arbeidsintensief, zeker wanneer de handmatige verwerking van alle metingen op de kaart (het werkplan II) meegerekend werd. De opkomst van de tachymetrie was dan ook zeer welkom in de landinrichtingsprojecten. Het kringnet, dat in de meeste projecten was aangelegd en opgemeten ten behoeve van de paspunten voor de fotovlucht, vormde een uitstekend uitgangspunt voor de verdichtingsgrondslag ten behoeve van de tachymetrische detailmeting. De metingen werden digitaal verwerkt in het Systeem Detailmeting '76. Zeker toen de Werkplans 2 zelf ook digitaal werden, vanaf begin jaren '90, werd de detailmeting daarmee een stuk efficiënter.

Ondanks de grotere efficiëntie van tachymetrie, is de methode toch grotendeels afgezworen. Dat had te maken met de beleidskeuze om de blijvende grenzen eenvoudiger vast te leggen op basis van bestaand materiaal en de foto-grammetrische kaart. Zie hiervoor de volgende alinea.

Een uitzondering op de teruggelopende inzet van tachy-metrie is de kavelgrensuitzetting. Hiervoor is op grote schaal tachymetrie ingezet. Later is de tachymetrie voor dit doel vervangen door GPS.

4.8 Enkele bijzondere landinrichtingsprojecten

4.8.1 De landinrichting Eemland: hoe landbouw en natuur in balans te brengen

In het gebied Eemland werd in de periode van 1938 tot 1942 de ruilverkaveling Eemnesser Polders, waarin de ons bekende Gorter een belangrijke rol speelde, uitgevoerd. Daarna werd in dit gebied de ruilverkaveling 'Beoosten de Eem' uitgevoerd.

De echte reden van dit laatste project was de inval van de Duitsers in Nederland. A. ter Beek meldt hierover in zijn artikel Ruilverkaveling 'Beoosten de Eem' het volgende over:

'de polders ten oosten van de Eem maakte namelijk deel uit van de Grebbelinie en waren al in 1939 onder water gezet. Om te voorkomen dat de polders gemakkelijk zouden worden drooggemalen, werd op 10 mei 1940 het gemaal in Spakenburg opgeblazen. En al een paar weken daarna, eind mei, wendde het gemeentebestuur van Bunschoten zich tot de Centrale Cultuurtechnische Commissie met het verzoek om zo spoedig mogelijk over te gaan tot een ruilverkaveling'.

Vervolgens werd dit project van 1941 tot 1951 uitgevoerd.

Daarna kwam vanuit het gebied Arkenheem (ten oosten van de laatste ruilverkaveling) een roep om ruilverkave-ling. Tijdens de stemming, die in 1958 plaatsvond, werd dit project echter afgestemd.

Luchtfoto met zicht op de Eem rond het dorp Eemdijk

Toch werd de roep om opnieuw in het gebied een ruilverkaveling te laten plaatsvinden steeds groter. De belangrijkste redenen waren de te kleine bedrijfsomvang, het ontbreken van ligboxenstallen en de te hoge grondwaterstand.

Tegelijkertijd was er in die tijd sprake van een steeds grotere polarisatie tussen de agrarische belangen en de natuur-, landschaps- en recreatieve belangen. Zo was er intense discussie of men moest opteren voor de 'ouderwetse' ruilverkaveling (waarin die laatste belangen minder aandacht vergen) , of alvast voor de 'moderne' landinrichting (waarin die belangen integraal mee moesten worden genomen). Uiteindelijk resulteerde dit er in dat in september 1977 de Voorbereidingscommissie voor de landinrichting Eemland werd geïnstalleerd.

Deze Voorbereidingscommissie, die nog functioneerde op basis van de regels van de oudere maar aflopende Ruilverkavelingswet 1954, had het niet gemakkelijk. De agrarische belangen stonden geregeld op gespannen voet met de niet-agrarische belangen. Twee leden die in de Commissie de natuurbelangen behartigden (in de periode van 1982 tot 1985) schortten hun deelname op en gaven de pijp aan Maarten.

Het volgende betoog van ir. Jan Sonnenberg, waarbij hij met name ingaat op het besluitvormingsproces in deze moeilijke periode, geeft meer inzicht in dit proces en hoe hoog de gemoederen konden oplopen:

'Kenmerk van het bijna 8000 ha grote gebied was dat veel bedrijfsgebouwen van de melkveehouderijen in de bebouwde kommen stonden en dat in het gebied zelf nauwelijks bebouwing of opgaande begroeiing aanwezig was. Een vertegenwoordiger op het gebied van natuur en landschap in de CCC noemde dit het meest 'lege' gebied van Nederland. En inderdaad kon men bij goed zicht vanaf de autosnelweg A1 tot in de Flevopolder kijken.

Om een economisch verantwoorde uitoefening van de melkveehouderij mogelijk te maken en om de bebouwde kommen te ontlasten van de koeienstallen, was boerderijverplaatsing op grote schaal naar het lege gebied onontkoombaar. Omstreeks de tijd dat het inrichtingsplan in de CCC goedgekeurd moest worden, leek het noodzakelijk ongeveer 50 boerderijen te verplaatsen. Tegen deze aantasting van het lege karakter van het gebied werd van zijde van natuur en landschap ernstig bezwaar gemaakt.

Het Kadaster kreeg vele opdrachten om toedelingsonderzoek te doen en modellen met 0, 20, 40, 60 en 100 boerderijverplaatsingen door te rekenen en de gevolgen daarvan voor de landbouw en de natuur duidelijk te maken. In die tijd kreeg het Kadaster geregeld bezoek van de voormannen van de verschillende belangengroeperingen.

In het inrichtingsplan, waarbij men dus uitging van 50 boerderijverplaatsingen, werd -mede op basis van dit toedelingsonderzoek- opgenomen dat de nieuwe boerderijen in enkele noord-zuid lopende stroken zouden worden gebouwd waardoor tussen deze stroken ruime noord-zuid lopende lege gebieden overbleven.

Tevens werden enkele boerderijen nabij de schaars aanwezige opgaande begroeiingen geprojecteerd. Daarnaast werd uiteindelijk in het plan opgenomen dat de bouwlocatie aan de Eemnesservaart pas zou worden benut als alle andere locaties in het poldergebied van Eemnes waren gebruikt.

Toen het inrichtingsplan ter goedkeuring in de CCC aan de orde kwam, hield de vertegenwoordiger van de minister van VROM zijn beslissing tot ieders verbazing aan. Die verbazing gold de persoon van deze vertegenwoordiger, van wie bekend was dat hij een zeer zelfstandig en besluitvaardig ambtenaar met een indrukwekkende loopbaan in de ambtelijke dienst was. Het ging hier om de directeur-generaal voor de Ruimtelijke Ordening ir. S. Herweijer, oud-directeur van de Cultuurtechnische Dienst en oud-directeur-generaal voor de Landbouw. Hij verklaarde niet zonder overleg met zijn minister te kunnen beslissen. De minister was in die tijd de heer Pieter Winsemius, die nabij het gebied woonde en daar trainde voor zijn hobby als langeafstandsloper. Gezegd werd, dat de grote bekendheid van Winsemius met het gebied, de reden voor Herweijer was om niet zonder overleg met zijn minister te beslissen. Herweijer stelde deze zaak vervolgens aan de orde in het wekelijkse overleg dat hij samen met de plv. directeur-generaal (mr. J. Witsen) met de minister had. Hij nodigde het adviserend lid namens het Kadaster in de centrale commissie (ir. J.K.B. Sonnenberg) en het hoofd van de afdeling Projecten van het Kadaster in Utrecht (ir. J. van Hemert) uit bij dit overleg aanwezig te zijn. In het overleg werd van de zijde van het Kadaster een toelichting gegeven op de geplande boerderijverplaatsing op basis van toedelingsonderzoek.

Omdat kort daarvoor het Ministerie van CRM was opgeheven en de beleidsterreinen openluchtrecreatie en natuur- en landschapsbeheer waren overgeheveld naar het Ministerie van Landbouw en Visserij, werd van de zijde van

het Kadaster naar voren gebracht dat het secretariaat van de Centrale Commissie (d.w.z. de Cultuurtechnische Dienst) haar uiterste best wilde doen om aan te tonen dat het natuur- en landschapsbeheer bij het Ministerie van Landbouw en Visserij in goede handen was en dat daarom verwacht mocht worden dat het inrichtingsplan voor 'Eemland' optimaal aan de eisen van natuur en landschap voldeed. Daar werd nog aan toegevoegd dat nu de beleidsterreinen landbouw en natuur- en landschapsbeheer bij één ministerie waren ondergebracht, het probleem van aantasting van het landschap door boerderijverplaatsing in de ruilverkaveling 'Eemland' een interne kwestie van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij was geworden.

Witsen gaf daarop als zijn mening te kennen dat dit niet betekende dat de ruimtelijke ordening geen coördinerende rol voor in deze kwestie meer zou hebben.

Zonder verdere discussie heeft de minister vervolgens het inrichtingsplan goedgekeurd'.

Dit inrichtingsplan gaf aan dat er 350 ha natuurgebied zou worden gerealiseerd, en er zouden 49 boerderijverplaatsingen gaan plaatsvinden.

De ruilverkavelingsstemming vond vervolgens plaats op 2 juni 1988 onder de regels van de in 1985 in werking getreden Landinrichtingswet. De ruilverkaveling werd met een dubbele meerderheid aangenomen.

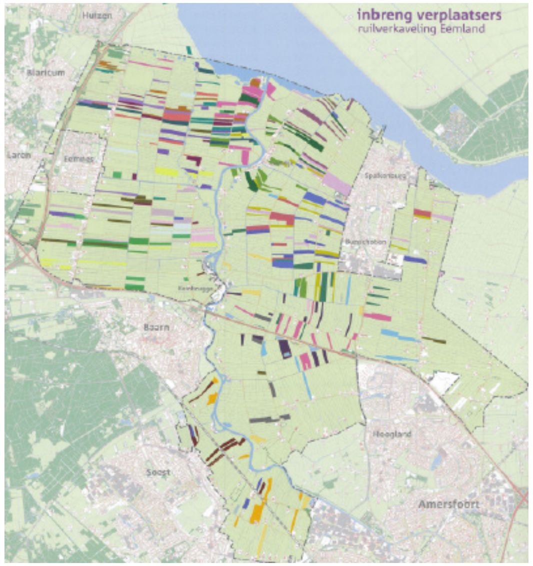
Tijdens de uitvoering werden door het Kadaster de bekende werkzaamheden uitgevoerd, zoals het voorbereiden van de stemming, het opstellen van de rechten van de rechthebbenden, het voorbereiden en opstellen van het Plan van Toedeling, voorbereiding en opstellen van de acte, het opstellen van de Lijst der Geldelijke Regelingen voor elke rechthebbenden en het begeleiden van de bezwarenbehandelingen.

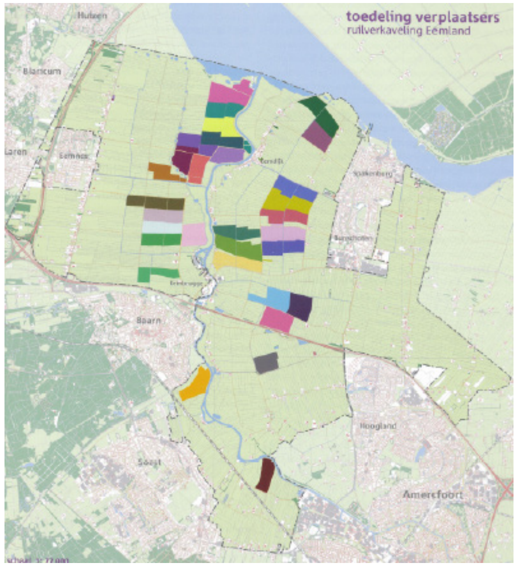
Eén van de landmeters ('ingenieurs van het Kadaster') die daar met name in de fase van de bezwarenbehandeling Plan van Toedeling en de Aktepassering vele voetstappen heeft gezet was Marco van Beek. Hij heeft de volgende herinneringen:

'Wij hebben veel voor de boeren in het gebied kunnen betekenen. Vroeger stonden de boerderijen allemaal in de dorpslinten en werden in Eemland de koeien nog in de wei gemolken. Gelukkig is dit thans verleden tijd.

Vroeger werd er nog gemolken in de wei.

Uiteindelijk zijn er 38 boerderijverplaatsingen gerealiseerd, wel met de zelfde hoeveelheid grond als waarvan werd uitgegaan van het model met 49 boerderijverplaatsingen. Dat heeft enorm veel betekend voor de verkavelingssituatie in het gebied. De plaatjes hieronder geven dat duidelijk weer.

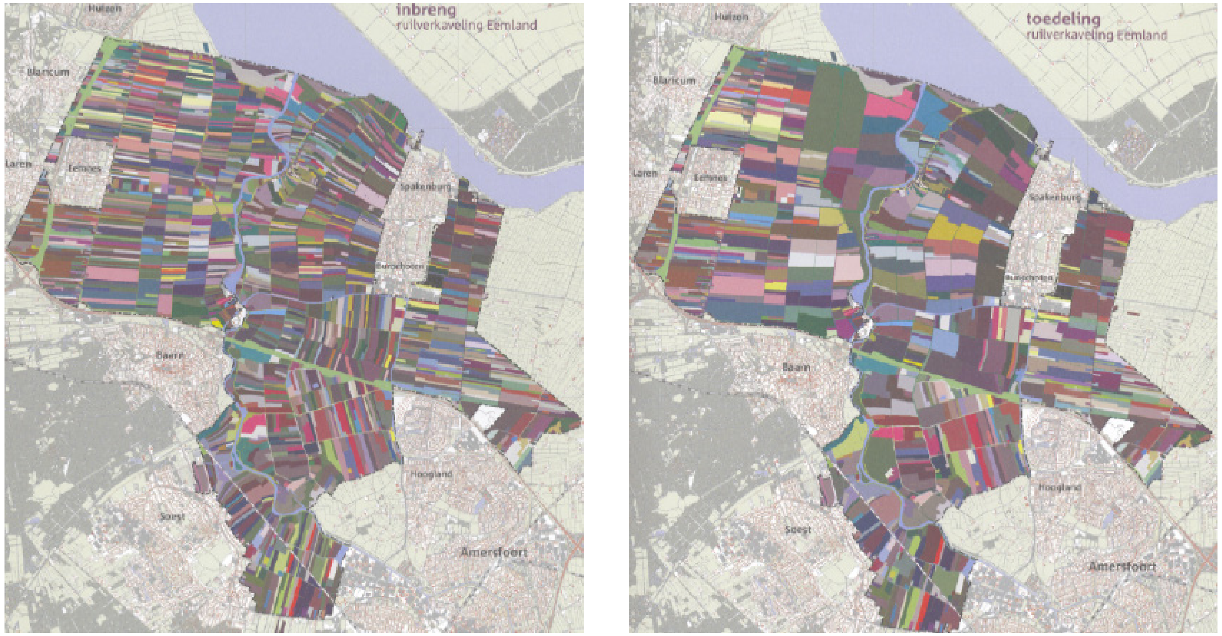




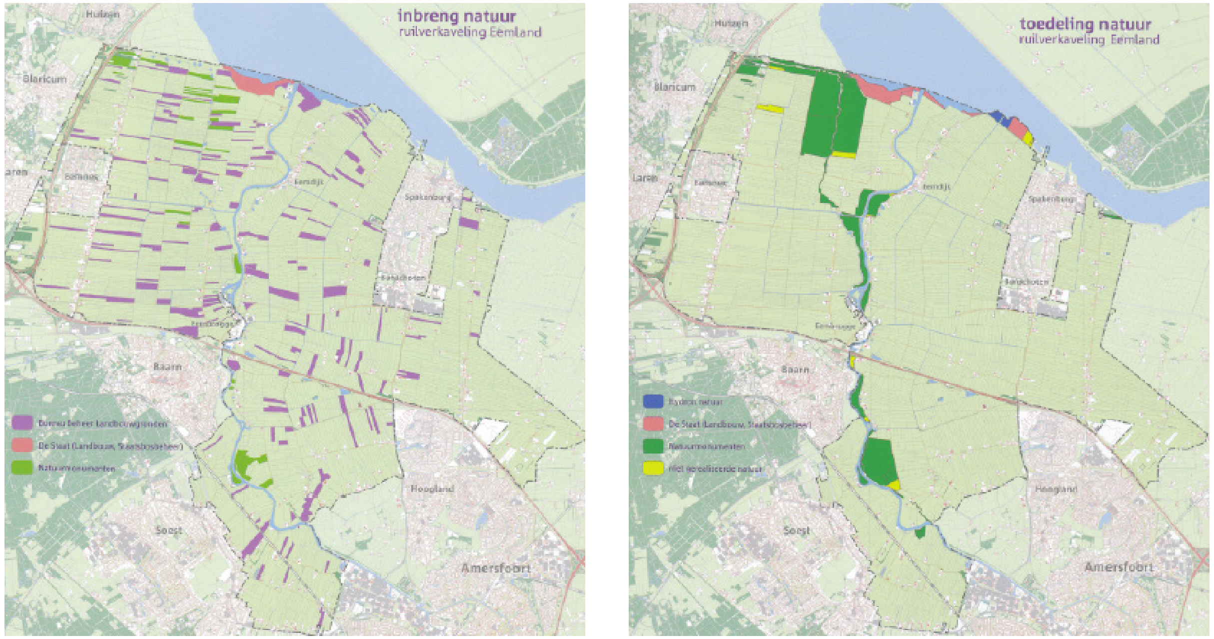
In het kader van het Plan van Wegen en Waterlopen moest een recreatieve strook in de vorm van een strand langs het randmeer worden gerealiseerd. Dat was een hevige strijd. De overwegend streng gereformeerde gemeenschap uit Bunschoten/Spakenburg wilde het strand persé op zondag gesloten hebben. Maar de overwegend katholieke bevolking uit Eemnes had een andere mening. Uiteindelijk na lange strijd is een compromis bedacht van een klein strandje dat ook op zondag open is.

Als landmeter was het belangrijk vertrouwen op te bouwen bij de Landinrichtingscommissie en in de streek. De leden van deze commissie hadden er vaak een grote hekel aan wanneer een expert van DLG of van het Kadaster weer eens wegging en werd opgevolgd door een nieuwe die dan weer compleet nieuw moest worden ingewerkt. Zoiets deed zich ook voor bij Van Beek. Op een gegeven moment kreeg hij een baan in Apeldoorn. Maar na overleg met de Commissie werd besloten dat hij daar alleen mocht gaan werken als hij de voorbereiding van de aktepassering Eemland af zou maken'.

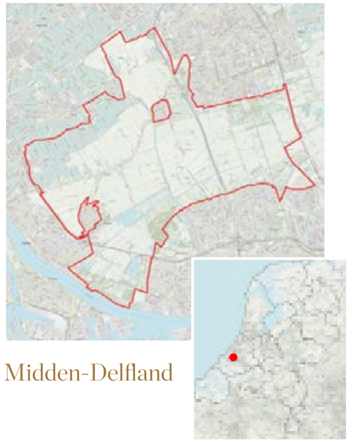
De kaarten op deze en de volgende bladzijde geven goed aan wat het resultaat is geweest van de ruilverkaveling Eemland.



Situatie van de inbreng en de toedeling



Inbreng en toedeling van natuurgebied



Midden-Delfland

In de ruilverkaveling Eemland speelde een probleem met de registratie van de éénjarige pachtcontracten. Deze contracten waren vaak mondeling aangegaan en niet geregistreerd. Het Kadaster kende die contracten dus ook niet. Dus er werd een speciale registratie opgetuigd voor mondelinge pacht. BBL had die informatie nodig en kon uiteindelijk op basis van die eenjarige contracten afspraken over het feitelijk gebruik gedurende ongeveer drie jaar.

Normaliter werden de gronden van BBL wel eens door middel van loting verdeeld voor tijdelijk gebruik. Maar vanwege religieuze redenen kon in Eemland het woord ‘loten’ niet worden gebruikt. Dus daar sprak men van toewijzen.

In Eemland was het ook nog een speciale uitdaging om de reservaatgebieden toe te wijzen. Die gebieden waren namelijk niet populair. Uiteindelijk heeft men de methode bedacht om het achterste deel van het bedrijf van de boerderijverplaatsers samen te laten vallen met het reservaat gebied. Dat er uiteindelijk toch veel is gerealiseerd op het gebied van natuur en landschap maken de afbeeldingen op de vorige bladzijde duidelijk.

‘Per saldo zijn er goede resultaten geboekt voor de streek. Van de beoogde 48 boerderijverplaatsingen bleken er 32 gerealiseerd te kunnen worden. Daardoor bleef 100 ha. grond over. De Landinrichtingscommissie besloot toen die 100 ha. toe te voegen aan de toedeling ‘natuur’, zodat -met wat andere perceeltjes- het areaal natuur uitkwam op 500 ha i.p.v. 350 ha.’

4.8.2 De landinrichting Midden-Delfland: de vereiste van een aparte Wet

Rotterdam en Delft dreigden aan elkaar te groeien. Begin jaren ‘60 werd de noodzaak gevoeld om te onderzoeken wat men tegen de toenemende verstedelijking van het gebied kon doen. Ook het tekort aan voorzieningen voor de openluchtrecreatie werd gevoeld. In de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening van 1966 was Midden-Delfland intussen aangewezen als bufferzone. Omdat de landbouwkundige structuur van het gebied te zwak werd bevonden om de stedelijke druk te kunnen weerstaan, werd gezocht naar een wettelijk instrumentarium dat ingezet zou kunnen worden. De Ruilverkavelingswet ‘54 gaf te weinig mogelijkheden aangezien die de agrarische belangen op de eerste plaats stelde. In de regering werd besloten dat er een lex specialis moest komen: de Reconstructiewet Midden-Delfland.

Op 24 maart 1977 is deze Wet aangenomen, waarbij de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, als eerste ondertekenaar, verantwoordelijk werd voor de vaststelling van het op te stellen reconstructieprogramma. Dus niet de minister van Landbouw, zoals bij de Ruilverkavelingswet ‘54. Dat zegt al iets over de verbreding van de doelstelling.

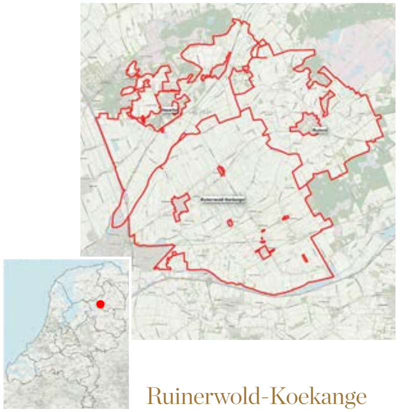
Opvallende verschillen met de Ruilverkavelingswet '54 waren de volgende:

- De reconstructie werd uitgevoerd bij Wet, zodat de stemming door belanghebbenden en met name grondeigenaren kwam te vervallen.
- Fasering van het planproces in deelgebieden, om de voortgang te waarborgen, tevens noodzakelijk uit technisch en financieel oogpunt.
- Planvorming geschiedde in 2 fasen, met een reconstructieprogramma en een daarvan afgeleid plan (van voorzieningen)
- Een gebied van circa 2.000 ha, gelegen tegen de stadsranden, werd aangewezen ter onteigening; deze gebieden zijn, na verwerving van de gronden door de overheid, integraal ingericht voor recreatie, rekening houdende met de natuur- en landschappelijke waarden. Het Kadaster had voor deze onteigening de onteigeningskaarten en -lijsten gemaakt voor DLG, die het vervolgens verder in procedure heeft gebracht.
- Grondeigenaren, gelegen buiten het te onteigenen gebied, konden zich laten uitkopen als zijnde een onteigening
- Begrenzing van het reconstructieproject moest bij Koninklijk Besluit worden vastgesteld; bij de Reconstructiewet was een kaartbijlage toegevoegd met de globale begrenzing. Omdat dit zeer ongebruikelijk was in de Nederlandse wetgeschiedenis, waren het de aan de Reconstructiecommissie toegevoegde ambtenaren van het Kadaster die hiervoor de procedure ontwierpen en het Koninklijk Besluit (KB) voorbereidden. Het KB is vastgesteld in 1982.

In feite zijn de Reconstructiewet Midden-Delfland 1977, tezamen met de Herinrichtingswet Oost-Groningen en Gronings-Drentse Veenkoloniën van 1979, voorlopers van de latere Landinrichtingswet, die ook de bredere inrichtingsdoelstelling kende.

De fasering van het planproces in deelgebieden, met alle inspraak- en vaststellingsrondes, bracht niet de gehoopte versnelling, integendeel. De deelplannen werden uiteindelijk in 1986, 1990 en 1996 vastgesteld. Het Plan van Toedeling omvatte alle drie deelgebieden van het reconstructiegebied, met een totale oppervlakte van 6600 ha. Het ter onteigening aangewezen gebied werd in principe niet uitgeruild, op enkele uitzonderingen na, waar in de minnelijke procedure afspraken over konden worden gemaakt. Het Plan van Toedeling werd in 2002 ter visie gelegd, waarna de kavelovergang plaatsvond in 2006.

Een complicatie betrof de in het Structuurschema Verkeer en Vervoer opgenomen verlenging van Rijksweg A4, die dwars door het gebied getraceerd was. Deze Rijksweg, die jarenlang mikpunt was van felle maatschappelijke discussies, zou afbreuk doen aan de bufferzone en het stiltegebied. In 1980 besloot de Tweede Kamer de weg slechts toe te staan indien deze landschappelijk zou kunnen worden ingepast. In 1981 verzocht de minister van Verkeer en Waterstaat de Reconstructiecommissie dit te onderzoeken. Hoewel de Commissie protesteerde tegen de aanleg, werd uiteindelijk een plan gepresenteerd van verdiepte aanleg waarbij landschappelijke in-



Ruinerwold-Koekange

passing als voldoende werd beoordeeld. De weg A4 werd aangelegd.

De Reconstructiewet Midden-Delfland is per 1 juli 2010 vervallen. In publicaties en krantenartikelen wordt de Reconstructie Midden-Delfland beschouwd als een geslaagd project.

4.8.3 De ruilverkaveling Ruinerwold-Koekange: mix van ruilverkaveling en kavelruil

In vele ruilverkavelingen in Drenthe was landmeter ('ingenieur van het Kadaster') Willem Boers aangewezen als de landmeter-deskundige. Boers heeft alle kadastrale werkzaamheden in ruilverkavelingen meegemaakt van het prille begin tot en met het ultieme einde, het opheffen van de Landinrichtingscommissie. In de periode vanaf de Landinrichtingswet tot pakweg 2005 was hij de projectleider in de projecten RuinerwoldKoekange, Havelte en Ruinen. Deze drie ruilverkavelingen liepen ongeveer gelijktijdig. Maar volgens de Wet waren het wel aparte projecten. Toch was uitruil over de blokgrens heen af en toe verstandig. Boers heeft toen bedacht enkele kavelruilen te realiseren om tot uitruil tussen de verschillende blokken te komen. Daarbij werden ook boerderijverplaatsers meegenomen. Door dat met kavelruil te doen (in plaats van met een serie normale onroerend goed transacties) waren er bovendien voor de betrokkenen geen kosten aan verbonden. In Ruinen werd zelfs de voortgang van het projecten een jaar vertraagd omdat deze ruilverkaveling te veel vooruitliep op de andere twee.

Inmiddels had Boers zo veel ervaring opgebouwd dat hij ook vaak gevraagd werd voor andere projecten. Zo werd hij onder meer gevraagd om in het kader van de aanleg van een provinciale weg in de centrale as in Friesland van Dokkum naar Garijp de situatie te analyseren. Daar waren al ambtenaren van zowel de provincie als van DLG mee bezig, maar het kwam niet goed rond. Boers heeft daar uiteindelijk een verhaal gemaakt en een presentatie over gegeven. Hij constateerde onder meer dat de verschillende stukken (er was één herinrichting en drie deelgebieden) elkaar hier en daar tegenspraken. Zijn presentatie had als gevolg dat de Provincie de regie strakker in handen nam.

4.8.4. De landinrichting Vijfheerenlanden: een meervoudige doelstelling

Landmeter Ad Kleiberg deed eerst ervaring op in de projecten Voorne- Putten en de Alblasserwaard, voordat hij in de landinrichting Vijfheerenlanden (11.000 ha) kwam te werken.

In dit project is hij vele jaren actief geweest in de uitvoering. Hij begon er halverwege de eerste schatting en maakte daarna alle werkzaamheden tot en met het einde mee.

Dit was één van de eerste landinrichtingsprojecten (dus meervoudige doelstelling naast de agrarische) waarbij dus meer aandacht aan natuur en landschap werd besteed.

Een uitdaging was het om de beheers- en reservaatgebieden te realiseren. Deze konden op basis van art. 13 (van de

oude wet, in de nieuwe wet art. 131) worden verworven, waarbij de rechthebbenden konden kiezen tussen geld en grond. In de praktijk was het moeilijk rechthebbenden te interesseren voor die gebieden. Dus kwam het er vaak op neer dat de mensen die een stukje reservaatgebied inleverden dan ook weer (elders) reservaatgebied kregen toegewezen. In dat kader vond ook veel overleg plaats met het Zuid-Hollands Landschap. Daarbij speelde de voorzitter van de Landinrichtingscommissie een belangrijke rol. Hij stak zijn nek uit door Zuid-Hollands Landschap toe te zeggen dat het natuurgebied De Eng gerealiseerd zou worden. Daarmee kweekte hij veel goodwill naar de Provincie.

Als landmeter heeft Kleiberg veel kunnen betekenen door een reigersgebied bij De Zederik van 7 ha groot vrij te maken als een reservaat. Hetzelfde gold voor drinkwatervoorziening; daar was grond voor nodig en daar werd dan ook grond voor vrijgemaakt. Maar anders dan voor de natuurgebieden, moest daar dan wel (door het Waterbedrijf) voor worden betaald en dat kwam dan weer ten goede aan het budget van het blok.

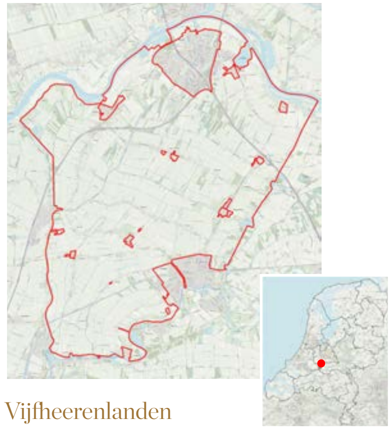
Er kwamen in het gebied 'heerlijke visrechten' voor. Na ampel beraad werd besloten deze gewoon te laten bestaan op de plaatsen waar ze lagen ongeacht het feit of de eigendomssituatie daar veranderde.

Een primeur in de Vijfheerenlanden was dat bij de Aktepassering aan alle rechthebbenden een uittreksel van de Akte inclusief kleurenkaartje werd gezonden. Omdat een dikke notariële Akte nauwelijks leesbaar is voor de doorsnee rechthebbende, werd dit bijzonder op prijs gesteld. En volgde ook navolging in de rest van het land. De Aktepassering an sich was nog een speciale happening. Daar kwam zelfs Napoleon aan te pas.

Ad Kleiberg werkte van 1966 tot 2009 bij het Kadaster: 25 van deze 43 jaar besteedde hij aan de ruilverkaveling Vijfheerenlanden, het uitgestrekte veenweidegebied met boerderijen in lintbebouwing en een grote natuurwaarde. 'Als iemand mij belde, wist ik precies wie het was en welke grond hij had'.

4.8.5 De ruilverkaveling Hoekse Waard Oost: het HSL traject

Het project Hoekse Waard Oost omvatte een HSL tracé. In dit project (groot 7500 ha, gestemd in 1982) functioneerde Hans Maljaars als projectleider. Hier is vermeldenswaard dat hij regelde dat een deel van het tracé van de Hoge Snelheids Lijn (HSL) daar aangelegd kon worden, omdat hij na onderzoek gedaan te hebben vervolgens door handig kavels te ruilen de grond voor het tracé vrijgemaakte. Het bijzondere aan deze inpassing van de HSL was dat de vraag kwam op het moment dat het Plan van Toedeling praktisch gereed was voor ter inzagelegging. De vraag waar de Landinrichtingscommissie voor gesteld werd was deze: kunnen we nog rekening houden met het toekomstig tracé van de HSL en dit zodanig inpassen in de nieuwe verkaveling, dat het eindresultaat van het Plan



Vijfheerenlanden

Hoekse Waard Oost

van Toedeling niet slechter wordt? Daarom was een zeer grondig toedelingsonderzoek nodig, met een berekening van de kosten hiervan, die overigens voor rekening van het Rijk zouden komen. Onder andere moesten nog drie bedrijven verplaatst worden en moest een deel van het wegen- en waterlopenstelsel grondig aangepast worden. Daarbij kregen de betrokken boeren consequent de keuze grond of geld. Op basis van het onderzoek heeft de HSL toen de financiering van dat proces op zich genomen.

4.8.6 Het eiland Goeree: opsplitsing in drie delen

De Stelle

Voor de uitvoering van de ruil(her-)verkavelingen werd het eiland Goeree (officiële naam: Goeree-Overflakkee) in drie delen opgesplitst.

Ruilverkaveling De Stelle, groot circa 3500 ha, het gebied tussen Ouddorp en Melissant, moest eerst uitgevoerd worden in verband met de aanleg van rijksweg 57 en de verdere plannen voor de Dammenweg (een weg over de kop van de eilanden van Rotterdam naar Antwerpen). Dat was eind jaren 1970.

De kop van het eiland mocht toen nog niet meedoen, omdat daar, vanwege de zeer complexe verkaveling en het natuurdoelen, in de streek veel weerstand was tegen ruilverkavelen. In de jaren '90 is Ouddorp-West als Herinrichtingsproject uitgevoerd, het blok was circa 1500 ha groot.

In die tijd was het gebruikelijk om gronden beschikbaar te krijgen voor wegen en waterlopen, voor natuurdoelstellingen, maar vooral voor bedrijfsvergroting om een aantal bedrijven uit te plaatsen naar de Flevopolders. Voor De Stelle was dit niet nodig omdat op dat moment in het Haringvliet (mede door de Deltawerken) aan de noordkant van De Stelle een nieuwe inpoldering kon plaatsvinden van ca 200 ha, de Zuiderdieppolder.

De Zuiderdieppolder werd toen onderdeel van de ruilverkaveling de Stelle en werd het vestigingsgebied voor vier nieuwe bedrijven.

In de jaren 1975 – 1980 speelde de voorbereiding van de ruilverkaveling Flakkee (het derde deel, de rest van het eiland), totaal bijna 15.000 ha groot. Om ook hier de taakstelling te halen van te verwerven gronden was het voornemen om opnieuw een bijna drooggevallen gebied van ca 300 ha op de grens van Haringvliet/Volkerak in te polderen en dit als verplaatsingsgebied te gebruiken.

De taakstelling van te verwerven gronden was nodig om met name ook aan de natuurclaims tegemoet te kunnen komen. Door toedelingsonderzoek is toen aangetoond dat de natuur dan beter buitendijks kon blijven (het in te polderen gebied, de latere Slikken van Flakkee tegen de Volkerakdam aan) dan dat in het ruilverkavelingsgebied grote oppervlakten grond beschikbaar gesteld moesten worden. Op deze wijze werd een aanvaardbare deal gevonden tussen natuur en landbouw. De ruilverkaveling Flakkee is uitgevoerd tussen 1981 en 2005, als één van de grotere projecten in Nederland.

4.8.7 Ruilverkavelingen in Limburg: Mergelland (het kerkhof) en Arcen-Velden (de tomatenkwekerij)

Landmeter ('ingenieur van het Kadaster') Ruud Müller was actief in vele projecten in de provincie Limburg. In Mergelland (periode 1980-2005) maakte hij het volgende mee:

'Bij de begraafplaats Mergelland (Amerikaans oorlogskerkhof) moesten de overledenen (op basis van een oude akte met een kettingbeding) uitzicht houden op een molen aan de overzijde van de weg. In de ruilverkaveling wilde men toen aan de overkant een bos aanleggen. Toen is geregeld dat er een strook in dat bos open zou blijven zodat de overleden soldaten uitzicht zouden blijven houden op die molen'.

Toen hij in de ruilverkaveling Arcen-Velden kwam, in uitvoering in de periode 1970-1990, verkeerde dat project in de fase van het opmaken van het Plan van Toedeling. Hij regelde in dit blok een boerderijverplaatsing van een tomatenkwekerij. Hij kwam erachter dat die tuinder eigenlijk geen grond nodig had (kweken gebeurde bovengronds), dus verplaatste hij die tuinder naar een industriegebied waardoor er grond vrij kwam in de ruilverkaveling voor de andere boeren. Het was een handige wijze van grond beschikbaar krijgen. Later is dit idee in andere ruilverkavelingen meer gevolgd.

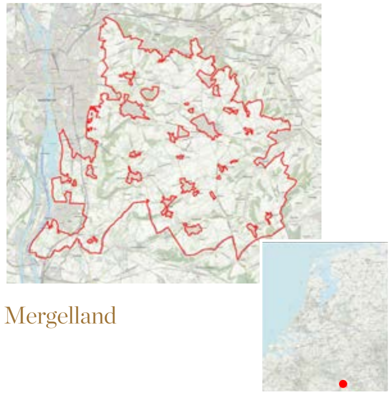
4.8.8 Herinrichting in Zuid-Holland Driebruggen: weg met de onbewaakte spoorovergangen

De herinrichting Driebruggen (Zuid-Holland) was één van de eerste herinrichtingen na de inwerkingtreding van de Landinrichtingswet 1985. Er werden 18 boerderijen verplaatst, waardoor 121 gevaarlijke onbewaakte spoorwegovergangen opgeheven konden worden. De landmeter (Ingenieur van het Kadaster) ir. Ernst Peter Oosterbroek vertelt:

'Elke keer als ik in de trein zit tussen Woerden en Gouda, zie ik het: links de egaal groene weiden voor de landbouw, rechts de ruigere natuurweiden. Als Kadasterman weet ik dat dit niet altijd zo was. Het is het resultaat van herverkavelen. Goed voor boer en natuur, goed tegen hartverzakkingen bij treinmachinisten...

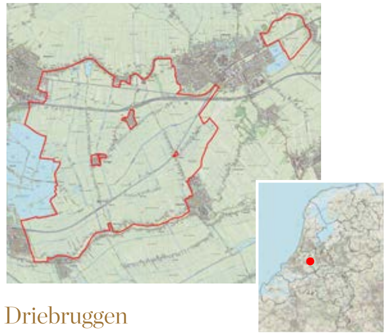
In de 19e eeuw werd het spoor aangelegd dwars door de boerenlanden. De boeren kregen onbewaakte spoorwegovergangen om bij hun land te komen. Tot ongeveer 10 jaar geleden gingen zij hier overheen, met de trekker en met hun koeien. Onvoorstelbaar toch? Dit is één van de drukste spoortrajecten van het land! Geen wonder dat de boeren het initiatief namen voor een betere verdeling van hun gronden. En geen wonder dat ProRail dit initiatief steunde. Het herverkavelingsproject Driebruggen diende vele doelen.

Doordat verschillende boerenbedrijven wilden stoppen, kwam er grond beschikbaar. Deze vrijkomende grond werd gebruikt voor het vergroten van de overblijvende boerenbedrijven, voor het aanleggen van natuurgebied en voor het



Mergelland

Arcen-Velden



Driebruggen

verbreden van het spoor. De overblijvende boeren kregen hun grond geheel ten zuiden van de spoorbaan. Zo kregen de boerenbedrijven weer toekomstperspectief. Met een grote kavel, direct bij de boerderij en zonder die gevaarlijke spoorwegovergang kunnen zij efficiënt produceren. Onder meer hier komt de melk vandaan die wij in de vorm van melk, boter, yoghurt of kaas dagelijks consumeren en wereldwijd exporteren.

Ten noorden van het spoor is een aaneengesloten natuurgebied gekomen. Door het waterpeil daar te verhogen en minder te maaien zijn de leefomstandigheden voor weidevogels verbeterd. Het gras is er hoger en heeft veel meer kleuren. De sloten zijn soms half dichtgegroeid met waterplanten. Ook hier lopen koeien, maar dan van een ruigere soort, niet voor de melkproductie. En hier en daar zitten zwermen weidevogels'.

Belangstellende dames tijdens voorlichtingsbijeenkomst ruilverkaveling Lopikerwaard.

Het landinrichtingsplan werd vastgesteld in 1990, de akte werd gepasseerd 15 juni 2007. In 1999 vond nog een drastische planwijziging plaats waardoor het project langer duurde dan gebruikelijk.

4.8.9 Lopikerwaard: héél veel voorlichting en creativiteit

Het project Lopikerwaard (groot 13.000 ha) werd in 1979 gestemd en na een krappe dubbele meerderheid in uitvoering genomen. In 1968 was de voorbereidingsfase van het project al gestart. Problemen in de Lopikerwaard waren de voortdurende wateroverlast, een landbouwinfrastructuur die nog stamde uit de tijd van paard en wagen, overal te smalle bruggetjes en bovenal een aanzienlijke versnippering van de grondeigendom. Desalniettemin was het sentiment in de streek niet gunstig. Er was wantrouwen en vrees voor hoge kosten. Reeds in deze fase besefte de Voorbereidingscommissie, aldus plaatsvervangend voorzitter Jan Bunnik (al op zijn 24-ste!), dat er veel aan voorlichting gedaan moest worden. Speciaal daartoe werd een voorlichtingsdeskundige aangetrokken en een voorlichtingscommissie benoemd. Talloze bijeenkomsten werden georganiseerd, waar het er soms hard aan toeging. Ook een actiegroep die 'tegen' was, maakte een hoop stampij.

Er werd een ruilverkavelingskrant uitgegeven, er kwamen speciale bijeenkomsten voor jonge boeren, voor boerinnen, voor inwonende burgers, er kwamen zelfs 'huiskamerbijeenkomsten'.....

Bunnik vertelt:

'In die fase heb ik ontzettend veel geleerd. En gelukkig is de weerstand ook veel minder geworden. Met misschien 2 boeren uit de Lopikerwaard heb ik nu nog een mindere relatie maar over het algemeen is men ontzettend blij dat de ruilverkaveling is uitgevoerd. Zelfs mijn buurman die fel tegen was en dat ook 10 jaar na de stemming nog heeft volgehouden (en geventileerd) zei op een gegeven moment tegen mij: 'wat is dat toch een goede beslissing geweest, die ruilverkaveling!'.

Onderdeel van het gestemde plan was een dertigtal boerderijverplaatsingen. Landmeter Dees Hermans ging er mee aan de slag. Vele malen trok hij samen met Jan Bunnik de streek in om boeren warm te krijgen. Hermans, die zich immer tot in de puntjes voorbereidde op gesprekken en alles wist van de bedrijfsomstandigheden, werd gevoed met die gegevens door de mensen op kantoor, Rob Kuiper (zijn latere opvolger) en Jan van Brakel, die er een sport van maakten om alles in het werk te stellen om die boerderijverplaatsing tot een succes te maken. Er werd van alles bedacht: driehoeks-ruilen, vierhoeks-ruilen, de creativiteit kende geen grenzen. In zijn pogingen de boerderijverplaatsingen mogelijk te maken dacht Hermans in een groter verband dan de Lopikerwaard. Volgens hem was het noodzakelijk om grond vrij te maken boeren te verplaatsen naar grond buiten de Lopikerwaard. Zo heeft hij bijv. bedrijven uit Heeswijk, IJsselstein en Hoenkoop naar gebieden als De Meern, Baambrugge en de Flevopolder verplaatst. Maar ook heeft hij een bedrijf uit Achthoven (buiten de Lopikerwaard) verplaatst naar Blokland binnen de Lopikerwaard.

Lopikerwaard

Maar het lukte! Ondanks de soms op hun hoede zijnde boeren werden de verplaatsingen een feit, en daarmee werd grond vrijgespeeld voor de achterblijvers, voor natuur en voor recreatie.

Hermans vertelt:

'De eerste boederijverplaatsingskandidaat was de heer C. W. Die werd dus naar een ver afgelegen gebied verplaatst. Toen belde de heer W. mij op en vroeg: "je moet me wel garanderen dat ik een buurman krijg". Dat kon ik natuurlijk niet garanderen maar ik heb wel gezegd dat ik ontzettend mijn best zou doen om dat te realiseren. Uiteindelijk is de heer W. verhuisd en heeft hij ook buurmannen gekregen!'

In november 2002 vond de passering van de Akte van Toedeling plaats, ook weer in aanwezigheid van 'Napoleon'. Die had het maar druk met al die Aktepasseringen.

Jan Bunnik heeft vele kadastrale medewerkers zien werken voor de Lopikerwaard. En over het algemeen genomen is

hij er heel content over. Zelfs de directeur (Van Berk) van het Kadaster te Utrecht was erg geïnteresseerd en kwam in die tijd een paar keer naar voorlichtingsbijeenkomsten. Jan Bunnik zegt dat door het Kadaster goed bekeken werd wat voor soort kadastrale deskundige noodzakelijk was. In iedere fase van de ruilverkaveling heb je eigenlijk een ander soort projectleider nodig. In de fase van boerderijverplaatsing meer creatieve, ondernemersachtige lieden, en in de fase van de bezwarenbehandelingen meer nauwkeurig werkende personen die geen detail over het oog zagen.

Jan Bunnik, inmiddels de voorzitter van de Landinrichtingscommissie geworden, kon vermelden dat men in de streek per saldo gelukkig was met het resultaat; zelfs zijn buurman, die mordicus tegen was geweest, had hem toevertrouwd dat

'het toch wel een goede beslissing was geweest,
die ruilverkaveling'.

5. Van Landinrichting naar Omgevingsontwikkeling: de periode 2007 – heden

5.1 Naar de Wet Inrichting Landelijk Gebied

De ontwikkeling naar een brede landinrichting was hiermede nog niet ten einde. De ruimtelijke beleidskaders die aanstuurden op een brede gebiedsontwikkelingswet waren inmiddels vastgesteld. Het waren de Nota Ruimte (2004) en de Agenda Vitaal Platteland (2004). Breder kon haast niet: de Agenda besteedde aandacht aan natuur, recreatie, landschap, landbouw, sociaaleconomische vitalisering, milieu, water en de reconstructie van zandgebieden. Hoewel in beide Nota's veel bestuurlijke elementen zaten zoals de decentralisering van de investeringsbudgetten voor het landelijk gebied, werd ook veel gezegd over de instrumentele kant van de gebiedsontwikkeling.

Was de traditionele landinrichting nog wel het aangewezen middel? Die vraag speelde overigens ook nog eerder, namelijk na de varkenspest eind jaren '90, toen de regering de noodzaak zag de stapeling van dierziekten te voorkomen door het creëren van varkensvrije zones. Daartoe trad in 2002 de Reconstructiewet Concentratiegebieden in werking, die voorzag in de aanwijzing van reconstructiegebieden, waar Reconstructiecommissies een reconstructieplan dienden op te stellen. Om de ruimtelijke inrichting te verwerkelijken werd het landinrichtingsinstrumentarium aangewend, zij het dat er geen stemming zou plaatsvinden, de Lijst van Rechthebbenden en het Plan van Toedeling in één Ruilplan ter visie zou worden gelegd, en waar geen voorfinanciering middels landinrichtingsrente meer mogelijk was: de regering wilde snelheid. De Wet is per 1 juli 2014 vervallen, nadat andere bestuurlijke maatregelen mogelijk werden. Qua instrumentarium werd de Reconstructiewet ten voorbeeld gesteld aan een vernieuwing en vereenvoudiging van het landinrichtingsinstrument.

Na de eeuwwisseling wilde de regering dus de investeringsbudgetten voor de inrichting van het landelijk gebied in bestuurlijke afspraken tussen Rijk en Provincies gieten, en bovendien de zorg voor de natuur en landschap naar de Provincies decentraliseren. Bovendien moest het landinrichtingsinstrument naar analogie van de Reconstructiewet eenvoudiger en sneller. En daarnaast waaide er ook nog een andere politieke wind. Het meer liberale beleid moedigde veel meer een bottom-up aanpak aan met meer privé initiatief en met zo min mogelijke bestuurlijke inbreng.

Dat werd allemaal opgenomen in een wet die de Landinrichtingswet 1985 zou vervangen, namelijk de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg): officieel de Wet inrichting landelijk gebied van 7 december 2006 Staatsblad 2006/666. Deze Wet, die per 1 januari 2007 in werking trad, regelde het investeringsbudget en de decentralisatie. Per 1 januari 2014 werd het investeringsbudget ook gedecentraliseerd en uit de Wet geschrapt. De Wilg werd aangepast: de Wet van 25 november 2013 houdende wijziging van de Wet inrichting landelijk gebied, Staatsblad 2013/514.

Wat overbleef was een nieuw landinrichtingsinstrumentarium. Daar waar de oude Landinrichtingswet 1985 nog vier verschillende landinrichtingsvormen kende, kende de Wilg er maar twee: de 'landinrichting' en de 'ruilverkaveling bij overeenkomst'. De 'herinrichting' en de 'agrarische' ruilverkaveling waren geschrapt. Het ruilverkavelen louter voor de agrarische doelstelling was voorbij, verleden tijd. Gedeputeerde Staten kreeg de bevoegdheid te beslissen of er wel of geen inrichtingsproject zou moeten komen. Omdat de doelstelling nu volledig gerelateerd was aan het algemeen belang, werd de stemming afgeschaft. Bovendien verviel de mogelijkheid een landinrichting aan te vragen. De Lijst van Rechthebbenden en het Plan van Toedeling werden samengesmolten in het 'Ruilplan'. De Landinrichtingscommissie verviel, de Provincie moest uitmaken hoe een inrichtingsproject geleid moest worden. De ruilverkavelingsrente verviel. De overheid wilde niet meer voorfinancieren. En voor een CLC was er ook geen rol meer, dat zagen wij reeds eerder.

Omdat de Provincies voor de inrichting van het landelijk gebied nu volledig aan zet zijn, maken zij uit of ze gebruik willen maken van het landinrichtingsinstrumentarium of niet. Het blijkt momenteel dat de Provincies liever mikken op een vrijwillige kavelruil, en minnelijke aankoop of onteigening, dan de in hun ogen langdurige landinrichting (zie hierna).

In de Memorie van Toelichting bij de latere Omgevingswet van 16 juni 2014 (Kamerstuk 33962., zie hierna) is reeds aangekondigd dat de regering het juridisch instrumentarium van grondbeleid ook daarin wil onderbrengen. De vraag was nog even of het landinrichtingsinstrumentarium overeind zou blijven, maar uit een evaluatie door Alterra en het Instituut voor Agrarisch Recht bleek dat de inzet van het landinrichtingsinstrumentarium weliswaar geleidelijk was afgenomen, maar dat het instrumentarium het waard was om behouden te blijven. Het zou beslist meerwaarde hebben bij integrale gebiedsopgaven, waarbij verschillende gebruiksfuncties moeten worden gerealiseerd. Bovendien stelden beide onderzoekers dat er geen reden was om omvangrijke wijzigingen in het instrumentarium aan te brengen. Op zich marcheerde het goed.

Inmiddels staat de Omgevingswet in het Staatsblad (2016/156), maar werd besloten enkele onderwerpen apart per Aanvullingswet in te dienen, zoals met betrekking tot het juridisch instrumentarium voor het grondbeleid. Dat is recent gebeurd met de Aanvullingswet Grondeigendom Omgevingswet, die 1 februari 2019 aan

de Tweede Kamer is aangeboden. De Kamer nam de wet aan op 17 oktober. De Aanvullingswet zal op zijn beurt leiden tot wijziging van de Omgevingswet. De Omgevingswet zal op zijn vroegst in 2021 in werking treden.

5.2 Veranderingen in de landinrichting naar aanleiding van de Wilg en de Omgevingswet

Zoals wij zagen bracht de Wilg nogal wat wijzigingen ten opzichte van de procedures uit de Landinrichtingswet. Gedeputeerde Staten was nu het bevoegd gezag dat via een formeel vast te stellen inrichtingsplan uitmaakte wat er aan inrichting moest gebeuren. De Lijst van Rechthebbenden en het Plan van Toedeling werden samen het Ruilplan. In grote lijnen is dit ook in de Aanvullingswet Grondeigendom zo geregeld, zij het dat de systematiek van de Omgevingswet het noodzakelijk maakt het Inrichtingsplan te splitsen in het inrichtingsprogramma en het Inrichtingsbesluit. Dat werd nodig omdat de Omgevingswet een duidelijk onderscheid maakt tussen beleid en normstelling.

De Akte van Toedeling krijgt de naam Akte van Herverkaveling, terwijl de naam Akte van Toedeling gereserveerd wordt voor een speciale akte die eigendom van publieke gronden ook buiten het blok vaststelt.

Het hoofdstuk Landinrichting wordt bij wijziging van de Omgevingswet (‘Aanvullingswet’) daarin opgenomen als hoofdstuk 12. De Aanvullingswet omvat trouwens meer instrumenten van grondbeleid, zoals het Voorkeursrecht, de Onteigening, en het Kostenverhaal, die ook ieder een eigen hoofdstuk zullen krijgen in de Omgevingswet.

Bijzonder is dat stedelijke herverkaveling een plaats heeft gekregen in de Aanvullingswet. De landelijke kavelruil staat er vanzelfsprekend in, maar nu stelt de regering expliciet dat kavelruil nu ook mogelijk wordt gemaakt in stedelijk gebied. Hoewel de Adviescommissie Wonen en Cultuur en ook de Commissie Stedelijke Herverkaveling aandrongen op een dwangmogelijkheid om de laatste dwarsliggers te verplichten mee te doen in de ruil, en bovendien de Kavelruilakte vrij te stellen van overdrachtsbelasting, wil de regering daar niet aan. De kavelruil in de stad gaat volledig op vrijwillige basis. Vandaar dat de term stedelijke herverkaveling inmiddels vervangen is door stedelijke kavelruil. Op dit moment is een groot aantal koop- en verkooptransacties nodig om de kavelindeling in een stedelijk gebied te wijzigen. De regeling voor stedelijke kavelruil maakt het mogelijk al die koop- en verkooptransacties samen te brengen in één kavelruilovereenkomst. Mochten zich situaties voordoen waarin een of meerdere eigenaren niet aan de kavelruil kunnen of willen meewerken, dan kan de overheid uiteindelijk overgaan tot onteigening. De regeling zal van kracht worden als de Omgevingswet in werking treedt.

5.3 De rol van landmeters ('ingenieurs van het Kadaster') in het oude en nieuwe stelsel

Zoals uit de eerdere hoofdstukken bleek was de rol van de landmeter in het kort te schetsen als:

- de bewaker van de rechten van iedere rechthebbende (met name wordt dat manifest tijdens de bezwarenbehandelingen; zie eerder).
- de onafhankelijke deskundige die boven de partijen staat en zich daarmee onderscheidt van de andere deskundigen die veel meer afhankelijk zijn van bestuurlijke belangen (zie bijv. de verhalen uit Limburg).
- een architect die het Plan van Toedeling ontwerpt op basis van objectieve criteria (met verschillende technieken en hulpmiddelen, zie verhalen uit bijv. Drenthe en Limburg).
- een makelaar die ervoor zorgt dat er voldoende grond op de juiste plek wordt aangekocht voor een goed toedelingsplan (zie bijvoorbeeld de verhalen van Utrecht en Zuid-Holland).

Was de inzet van het Kadaster in de eerdere Ruilverkavelingswetten en de Landinrichtingswet opgenomen als wettelijk vereiste, ook in de Wilg en de Aanvullingswet Grondeigendom is dit netjes geregeld. De Wilg, zoals die in 2007 in werking trad, vermeldt in artikel 2 dat het Bestuur van het Kadaster na overleg met GS een besluit neemt omtrent de te leveren bijstand. Na de wijziging van 2014 kwam dit in artikel 21 terecht. Zo expliciet als eerder wordt er geen specifieke functionaris als een 'landmeter' genoemd, maar de bijstand staat er duidelijk in. De Memorie van Toelichting laat er geen misverstand over bestaan. Er staat dat er geen reden is om af te wijken van de betrokkenheid van het Kadaster vanwege de belangen van de rechtszekerheid en vanwege de specifieke deskundigheid van het Kadaster. Bovendien beschikt het Kadaster over unieke geautomatiseerde landinrichtingssystemen die een waardevolle bijdrage leveren aan een goed resultaat. Kortom, meldt de Memorie van Toelichting:

'het Kadaster is onontbeerlijk'.

In de Aanvullingswet Grondeigendom staat het iets neutraler: artikel 3 van de Kadasterwet wordt gewijzigd, zodanig dat het Kadaster op verzoek bijstand levert in de uitoefening van bevoegdheden over landinrichting als bedoeld in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet (over landinrichting en kavelruil), of de uitvoering van ander beleid gericht op de verbetering van het landelijk gebied. De Memorie van Toelichting stelt overigens ook dat Gedeputeerde Staten 'gehouden' is het Kadaster in te schakelen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden, omdat de expertise onontbeerlijk is en wijdt er vervolgens een hele pagina aan wat het Kadaster allemaal wel niet vermag. Daar waar het gaat om stedelijke kavelruil wordt gesteld dat de notaris en het Kadaster betrokken moeten worden, waarbij voortgebouwd moet worden op beider expertise in de landelijke kavelruil, en waar bovendien het Kadaster zijn ICT-systemen moet aanwenden. Zo is de positie van het Kadaster ook onder de Omgevingswet goed geregeld.

5.4 Gevolgen voor de betrokken organisaties

5.4.1 Dienst Landelijk Gebied stopt

In 2011 werd in het onderhandelingsakkoord over de decentralisatie van de taken voor natuur en landschap (zie hierboven) afgesproken dat de Dienst Landelijk Gebied per 1 januari 2015 zou worden opgeheven. Er werd een fraaie afscheidsfilm gemaakt: zie https://www.blauwe-kamer.nl/2017/03/20/de-dlg-was-zo-gek-nog-niet/ . De Beheer Landbouwgronden taken gingen over naar de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), en de inrichtingstaken naar de Provincies. Per 1 januari 2019 gingen de BBL-taken bij RVO ook over naar de Provincies. De provincies hadden echter aangegeven weliswaar de verantwoordelijkheid voor de gebiedsontwikkeling te aanvaarden maar wensten daarvoor geen uitvoeringsorganisatie op te zetten. Aangezien het Kadaster ook onder aansturing van de provincies bij de gebiedsontwikkeling betrokken wilden blijven, werd een tiental DLG-ers door het Kadaster overgenomen om in ieder geval expertise op peil te houden. Samen met LTO (Land- en Tuinbouw Organisatie) werd een innovatieve aanpak van de gebiedsontwikkeling opgesteld, geheten 'Verkavelen voor groei'.

5.4.2 Kadaster: organisatieveranderingen en nieuwe ministeries

Pas in 2004 werd het noodzakelijk weer te reorganiseren. Dat kwam vooral doordat de samenleving digitaliseerde. Het was niet meer nodig om 15 kantoren in het land te hebben, immers de aanbieding van stukken ter registratie en het trekken van informatie uit de registers gebeurde steeds meer via datacommunicatie, via het Kadasternetwerk. Theoretisch zou 1 kantoor zelfs voldoende zijn. Het aantal Provinciale Directies werd teruggebracht tot 6, en in de jaren daarna zou de hele organisatie vanuit het hoofdkantoor in Apeldoorn worden aangestuurd. De directie Landinrichting werd opgeheven. Binnen de centrale directie Landregistratie en Geografie functioneert nu een afdeling Ruimte en Advies, die zich bezighoudt met de inrichting van het landelijk gebied, maar ook met tal van ruimtelijke vraagstukken die gevoed kunnen worden met kadastrale gegevens. Via een aantal districtsmanagers wordt er leiding gegeven. In een aantal provinciale kantoren zijn ook afdelingen ruimte en advies ingericht, waar de in de Wilg genoemde ('traditionele') diensten aan Landinrichtingscommissies worden gegeven, daarbij aangetekend dat dat in afnemende mate betreft de 'ruilverkaveling' en in toenemende mate de 'kavelruil'.

Was het Kadaster in 1973 onderdeel van het Ministerie van VRO, in 1982 werd het VROM (de 'M' van milieu kwam erbij), in 2010 werd het Ministerie van Infrastructuur en Milieu ('I en M'), en ten leste, in 2017, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ('BZK'). Het Kadaster is weliswaar ZBO (Zelfstandig Bestuurs Orgaan), maar er is voor elke ZBO een minister politiek verantwoordelijk. Dus waar het sinds 1982 onderdeel van VROM was, werd het in 1994 zelfstandig maar rapporterend aan de minister van VROM, en dus vanaf 2017 aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Vermeldenswaard is de ontwikkeling van 3D (x, y, en z)- en 4D (x, y, z en tijd)-kadasters. Immers, met het toenemend gebruik van boven- en ondergrond, met vaak overlappende eigendomsrechten, is een twee-dimensionele weergave op de kaart en in de registers steeds minder duidelijk. Samenwerking met de Technische Universiteit Delft (de groep van prof. Peter van Oosterom en prof. Jantien Stoter) moet leiden tot werkbare en betaalbare juridische en informatietechnologische concepten.

5.5 Methoden en Technieken: grote veranderingen vinden plaats

Moesten voorheen de geautomatiseerde systemen voor de ruilverkaveling nog speciaal worden ontwikkeld door het Kadaster zelf, de periode na 1995 zag een enorme ontwikkeling van de informatietechnologie. Dat leidde tot een enorm gevarieerd en geavanceerd aanbod van commerciële software, waarbij de branche van de geografische informatie systemen (GIS) tot prachtige basissoftware heeft geleid. Gebruikers, en dus ook de ruilverkavelaars maken steeds meer gebruik van applicaties die op deze commerciële basis verder kunnen worden ontwikkeld.

Het Plan van Toedeling / Ruilplan en de Herverkavelingsakte worden al vervaardigd met GIS en ook de verwerking in de kadastrale registratie en kadastrale cartografie (Inmiddels officieel 'Basisregistratie Kadaster' vindt middels deze systemen plaats.

Met de ontwikkelingen in de ICT wordt ook het te gebruiken GIS geavanceerder en wordt de inzet daarvan verbreed tot meer onderdelen van het herverkavelingsproces. Belanghebbenden en professionals gaan meer gebruik maken van zelfwerkzaam gereedschap als portalen en -applicaties.

Nieuwe toepassingen, zoals gebruik van kadastrale gegevens voor allerlei toepassingen zijn mogelijk geworden, die vroeger ondenkbaar waren met de toenmalige stand van de techniek. Een kleine staalkaart: woningmarktanalyses (starters, senioren, zorg), energie gekoppeld aan energiekenmerken van woningen, woningwaardeontwikkeling, adrescoördinaten voor autonavigatie en bedrijfsmatige routeplanning, meer interactieve participatie van de rechthebbenden door middel van eigen opnamen, eigen metingen, knelpunten door kabels en leidingen, hypotheekanalyses, en natuurlijk de analyse van eigendomssituaties in knelgebieden die als basis geldt voor besluiten omtrent herverkaveling, kavelruil of stedelijke kavelruil.

Wat de nieuwe GIS-tijd met zich meebrengt is, dat er ook niet meer wordt gesproken over 'landmeters'. Ja ze zijn er nog ruimschoots binnen het Kadaster, maar dan om het land te meten en de kadastrale en topografische cartografie bij te houden. De medewerkers die in de gebiedsinrichting werken zijn vogels van diverse pluimage, allang niet meer met alleen een landmeetkundige of geodetische achtergrond: economen, landbouwkundigen, GIS-specialisten, sociologen, ruimtelijke inrichters, ICT-ers, noem maar op.

5.6 Automatisering

5.6.1 Systeem Herverkaveling Wilg

Zo rond 2001 ontstonden de eerste ideeën met betrekking tot vervanging van het systeem LIN. De techniek ontwikkelde zich snel en bovendien waren er ideeën over verdergaande automatisering van het hele landinrichtingsproces. Uit analyse van een flink aantal landinrichtingsprojecten, die in de afgelopen 10 jaar werden afgesloten, bleek dat er slechts (gemiddeld) 30 tot 35% oppervlakte was die daadwerkelijk van eigenaar veranderde. Dus 65 tot 70% van de gronden veranderde niet van eigenaar. Dat waren bestaande huiskavels bijvoorbeeld.

In het systeem LIN is feitelijk geen relatie aanwezig tussen de inbreng en de toedelingssituatie. Zou je dat wel doen, dan zou dat een hoop ballast schelen.

In 2003 werd gestart met een aanbesteding voor een nieuw GIS-systeem. Hierbij ging het er dus niet alleen om dat er een GIS-systeem werd geselecteerd dat het landinrichtingsproces diende te ondersteunen, maar ook het perceelsmutatieproces binnen het Kadaster. Dit aanbestedingsproces resulteerde er uiteindelijk in dat eind 2004/begin 2005 het geavanceerde pakket Geomedia van Intergraph (later Hexagon Geospatial, USA) werd geselecteerd. Na allerlei voorbereidende activiteiten kon eind 2009 worden gestart met de bouw van een nieuw hoofdsysteem, dat de opvolger dient te worden van LIN.

Wat waren de uitgangspunten met betrekking tot de herverkaveling voor de bouw van het nieuwe GIIS-systeem?

- De tijd van de grote wettelijke herverkavelingen was voorbij. De toekomst lag bij kleine projecten van tussen de 1000 ha en 2000 ha met uitschieters tot maximaal 3000 ha.
- Het 'oude' systeem LIN kende feitelijk een administratief gedeelte van het systeem en een cartografisch gedeelte van het systeem. Dit waren gescheiden werelden. Uitgangspunt voor het nieuwe systeem was dat deze 2 werelden volledig geïntegreerd zouden zijn.
- Het 'oude' systeem LIN was sterk menugestuurd en nam bovendien medewerkers als het ware bij de hand. Het systeem leidde de medewerker eigenlijk door het gehele landinrichtingsproces. De Raad van Bestuur van het Kadaster stelde dat dergelijke systemen niet meer van deze tijd waren. Voor het nieuw te bouwen systeem gingen dan ook de volgende uitgangspunten gelden (a) gebruik zo veel mogelijk standaard software, (b) bouw zo min mogelijk maatwerk, (c) ga uit van deskundige medewerkers, (d) die het proces van herverkavelen zelf goed kennen en (e) die goed met het GIS-systeem (Geomedia) overweg kunnen.
- Het nieuwe systeem diende overal in Nederland gebruikt te kunnen worden. Dus niet alleen op het Kadasterkantoor, maar ook op locatie tijdens Commissievergaderingen of zelfs bij de 'boer' aan de keukentafel.

Medio 2009 werd in samenwerking met Intergraph nagedacht hoe het systeem opgezet moest worden om met name te kunnen voldoen aan het 4e punt hierboven: het nieuw te bouwen systeem zou een laptop-applicatie dienen te zijn, die middels internet een beveiligde verbinding op zou kunnen zetten met de database die elders zou staan, op een vaste locatie ergens in Nederland. Eind 2009 werd gestart met het neerzetten van een nieuw datamodel waarop het nieuwe systeem gebouwd zou worden. In 2015 werd het opgeleverd: na een prijsvraag werd het systeem met de fraaie naam 'Systeem Herverkaveling Wilg (SHW)' getooid.

In de jaren na 2015 werden er grote stappen gezet binnen het 'moederbedrijf' Kadaster met de vernieuwing van de kadastrale registratie, het systeem AKR/HYP. Het nieuwe systeem, KOERS geheten (Kadastrale Objecten En Rechtenregistratie Systeem), was noodzakelijk geworden omdat:

- Het systeem AKR/HYP technisch verouderd was en aan het eind van zijn levenscyclus.
- Kennis over het huidige systeem en de gebruikte verouderde technologie steeds schaarser werd.
- Het bestaande systeem niet meer voldeed aan eisen die aan basisregistraties worden gesteld.
- Ontwikkeling van nieuwe functionaliteit (zoals bijvoorbeeld het volledig geautomatiseerd verwerken van transportakten, perceelsvorming met voorlopige grenzen, verdere verbetering van de rechtskracht van de registratie) ernstig werd belemmerd (in voorkomende gevallen zou er zelfs van moeten worden afgezien) door de complexiteit van het AKR/HYP systeem.

Dit resulteerde erin dat op 10 oktober 2018 het nieuwe systeem KOERS bij het Kadaster werd geïntroduceerd. Het datamodel was echter compleet anders dan dat van het oude AKR/HYP. Alle koppelingen en invoer- en uitvoerfuncties tussen AKR/HYP en Systeem Herverkaveling Wilg (SHW) moesten vernieuwd worden. Hiermee werd omstreeks april 2018 gestart. Niet alleen de teruglevering (Akte en bijbehorende bestanden) vanuit SHW naar KOERS moest totaal veranderd worden, maar ook de invoerkant van SHW. De mutatiebestanden kwamen immers niet langer uit AKR/HYP en LKI maar uit KOERS. Dit bleek complexer dan voorzien. Eind augustus 2019 waren deze aanpassingen gereed en werden ze geïmplementeerd.

5.6.2 Een nieuw Herverkavelingsportal

Als gevolg van de teruglopende belangstelling voor het instrument wettelijke herverkaveling werd in de periode 2011 – 2012 binnen het Kadaster nagedacht hoe dit instrument weer aantrekkelijker gemaakt kon worden. Zo werd een herverkavelingsportal ontwikkeld dat enerzijds informatie naar de rechthebbenden in het herverkavelingsgebied toe kon brengen, maar anderzijds ook informatie bij de belanghebbenden kon ophalen. Naast de kostenbesparing, paste inzet van een portal natuurlijk ook 'gewoon' in de huidige tijd. Het herverkavelingsportal werd in 2014 ontwikkeld en geïmplementeerd.

Elke rechthebbende in een herverkavelingsproject kreeg toegang tot dit portal middels een unieke gebruikersnaam en wachtwoord. In feite kregen rechthebbenden hiermee 24/7 toegang tot hun ruilverkaveling. Met behulp van dit portal worden de proceduremomenten uit het herverkavelingsproces ondersteund. Het systeem kent interessante features, zoals het uploaden van pachtcontracten door de pachter, het op een digitale kaart intekenen van hun toedelingswensen, het ter inzage geven van het digitale toedelingsontwerp, het indienen van zienswijzen daarover, en de geldelijke regelingen, allemaal procedureonderdelen waar het Kadaster vroeger veel menskracht in moest stoppen. Dat wordt nu bespaard en maakt de ruilverkaveling goedkoper.

5.6.3 'Verkavelen voor Groei' en het nieuwe systeem KRAPP

Zoals al eerder beschreven, is het instrument wettelijke herverkaveling steeds minder populair geworden. Een toename van het vrijwillig instrumentarium, de vrijwillige kavelruil, stond daar echter tegenover. Met name onder de agrariërs nam de populariteit toe. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om agrarische structuurverbetering. Deze kavelruilen worden veelal gesubsidieerd door provinciale en EU-gelden. Een veel gehoord bezwaar was echter dat ondanks de inspanningen de resultaten toch wel tegen vielen en de doorlooptijd van de vrijwillige kavelruilen ook aan de lange kant was.

Om te onderzoeken of hieraan iets gedaan kon worden en tevens of vrijwillige kavelruil ook ingezet kon worden voor andere doelen dan agrarische structuurverbetering werd een project opgestart. Dit project dat de naam 'Verkavelen voor Groei' zou krijgen, was een samenwerking van het Kadaster, de Dienst Landelijk Gebied (tot haar opheffing) en de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland.

Al snel werd duidelijk dat één van de grote problemen met betrekking tot de vrij lange doorlooptijden van vrijwillige kavelruilprojecten, het ontbreken van een helder proces was. Door de kavelruil volgens een vast proces met heldere processtappen aan te pakken zou veel beter gestuurd kunnen worden op de doorlooptijd van een vrijwillige kavelruil. De procedurestappen die gekozen werden, sloten eigenlijk grotendeels aan bij de stappen uit de wettelijke herverkaveling, zoals wij die eerder zagen. Om die processtappen optimaal te ondersteunen, werd door het Kadaster een systeem ontworpen, het systeem KavelRuilAPPlicatie (KRAPP). Daadwerkelijk elke processtap van het Verkavelen-voor-Groei-proces wordt door dit systeem ondersteund. Evenals het 'grote' Systeem Herverkaveling Wilg (SHW), dat de wettelijke herverkavelingen ondersteunt, is KRAPP gebaseerd op Geomedia.

5.6.4 'Verkavelen voor Groei': participatie

Met 'Verkavelen voor groei' trachten LTO en Kadaster aan de Provincies dus een instrument te bieden waarin niet de langdurige en ingewikkelde procedures van de wettelij-

ke ruilverkaveling nodig zijn, maar een kavelruil die snel en goedkoop is. Op deze wijze kunnen de voordelen van het ruilmechanisme toch aangewend worden. Onderzoek wijst uit dat een verbeterde kavelstructuur de agrariërs toch 200 à 400 € per hectare per jaar aan productiekosten kan schelen. Hoe steekt 'verkavelen voor groei' in elkaar?

De crux is dat alle betrokkenen (boeren, andere grondeigenaren) zelf een Ruilplan maken en de knelpunten oplossen, waarbij onder meer LTO de directe contacten met betrokkenen onderhoudt, en de landmeter van het Kadaster met zijn gegevens, ruilexpertise en software het hele proces ondersteunt. Hoewel de Wilg ruimte biedt voor de wettelijke ruilverkaveling komt die vooral in aanmerking als er hogere beleidsdoelen met zekerheid gerealiseerd moeten worden. De directe participatieve aanpak vindt vooral plaats in de vrijwillige kavelruil.

Voor de goede orde dient nog vermeld te worden dat 'Verkavelen voor Groei' niet alleen een vrijwillige variant bevat. Er is ook aandacht besteed aan het verder ontwikkelen van de wettelijke variant met als doel om deze nog aantrekkelijker te maken. In de periode 2011-2012 was door het Kadaster al de eerder genoemde snelle en sobere herverkaveling ontwikkeld. Zo is het nu bijvoorbeeld ook bij de wettelijke herverkaveling mogelijk om partijen gezamenlijk zelf om de tafel te zetten en gezamenlijk te laten schetsen dan wel een Ruilplan te laten vervaardigen, onder begeleiding van het Kadaster.

5.6.5 Website 'Verkavelen voor Groei' in de lucht

Ter promotie van de verkavelingsinstrumenten, zowel de wettelijke als de vrijwillige variant, is door het Kadaster in samenwerking met de toenmalige DLG en LTO een website gebouwd. Op deze website (www.verkavelenvoorgroei.nl) is alle informatie te vinden met betrekking tot verkavelen voor groei en zijn de beide instrumenten uitvoerig beschreven.

Op deze site zijn verkavelingskaarten gemaakt van heel Nederland. Heel Nederland is ingedeeld in deelgebieden van circa 1000 ha. Van al deze deelgebieden zijn diverse verkavelingskenmerken verzameld. Op deze kaarten valt dan ook snel te zien hoe goed of hoe slecht verkaveld een bepaald gebied is. Om deze kaarten te maken is als invoer gebruik gemaakt van zowel eigendoms- als pachtgegevens. Op deze site kan voor elk deelgebied worden bekeken welke kostenbesparing er gemiddeld per agrarisch bedrijf (onderscheiden in akkerbouw en veeteelt) behaald kan worden wanneer één van de verkavelingsinstrumenten wordt ingezet.

Tenslotte is sinds eind 2017/begin 2018 ook een optie op de website 'Verkavelen voor Groei' beschikbaar waarmee agrariërs snel zélf een inschatting kunnen maken van de kostenbesparing die zij zelf kunnen realiseren door te gaan herverkavelen (vrijwillig of wettelijk).

Met behulp van deze 'tool' kan een eerste indruk verkregen worden. Echter, het is ook mogelijk een veel nauwkeu-

rigere berekening uit te voeren, maar dan samen met het Kadaster.

5.6.6 Ontwikkelingen in de nabije toekomst

Natuurlijk is het Kadaster ook bezig met de toekomst. Het Kadaster heeft de ambitie om een erkend partner te zijn bij de oplossing van maatschappelijke vraagstukken met een ruimtelijke component in zowel het landelijk als het stedelijk gebied. Deze ambitie omvat, naast de 'klassieke' ruilprocessen, het begeleiden van het gehele proces van initiatief tot realisatie. Om dit gehele proces te ondersteunen is aanzienlijk meer software nodig dan nu beschikbaar is ten behoeve van de ondersteuning van de 'klassieke' ruilprocessen. Echter ook hierbij is het beeld dat er sprake zal zijn van overlappende functionaliteit die op meerdere momenten in dit proces ingezet kan worden.

Dit alles vraagt om na te denken over vernieuwing van het gehele applicatielandschap van de afdeling Ruimte en Advies. In 2018 is hiervoor een visie ontwikkeld. Deze visie houdt in dat het gehele applicatielandschap in de komende jaren vervangen dient te worden. Bij de realisatie zal ook aandacht besteed worden aan de juiste gebruiksinterfaces, voor verschillende devices. Daarbij wordt gebruik gemaakt van inbreng van klanten, gebruikers en UX-specialisten (user experience).

Wanneer de visie is gerealiseerd, is er sprake van goede functionele en beheerbare ICT-ondersteuning. Hierin kunnen medewerkers en klanten goed hun weg vinden. Omdat de programmatuur 'in the cloud staat', is altijd de meest actuele versie beschikbaar. De modules worden met dezelfde technieken en onder één architectuur gebouwd, zodat het beheer eenduidig is. Bij de realisatie van de modules wordt rekening gehouden met de op dat moment geldende beveiligingseisen.

5.7 Veranderingen in het werk van de landmeter: nieuwe ideeën over kavelruil

Onder de Wilg zijn de provincies aan zet. Als zij een zekere inrichtingsnoodzaak zien, kunnen zij het instrumentarium van de Wilg aanwenden ter oplossing. Aangezien de Dienst Landelijke Gebied inmiddels was opgeheven, tracht het Kadaster op de provinciale vraag in te spelen. Om niet alleen de eigen expertise aan te bieden, heeft het Kadaster -zoals wij zagen- enkele DLG-ers overgenomen om ook de cultuurtechnische inrichtingsexpertise langszij te hebben.

Vanzelfsprekend leidt de voorgestelde aanpak uit de Wilg tot minder ruilverkaveling, althans minder dan tijdens de hoogtijdagen van enkele tientallen jaren geleden toen de nationale investeringsbudgetten nog zeer hoog waren. Hoe lijkt het werkaanbod thans (bron Jaarverslagen Kadaster, excuus voor de gewijzigde registratie in en na 2016)?

Jaar	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Wettelijke Ruilverkaveling								
Hectare in uitvoering			90.000	99.753	133.606	195.877	212.775	281.400
Hectare Plan van Toedeling ter inzage			6.600	1.344	11.944	5.640	14.388	17.863
Hectare aktepassering			1.344	16.422	5.528	19.105	17.500	22.473
Aantal projecten	16	25	31					
Vrijwillige kavelruil								
Hectare eigendom geruild				1.036	942	3.238	-	-
Hectare pacht geruild				0	97	100	-	-
Aantal projecten	19	39	34	40	49			
Stedelijke Herverkaveling	18	23	10					

Uit de cijfers blijkt dat het aantal keren dat Provincies grijpen naar het instrument van de wettelijke ruilverkaveling afneemt. Zo was tien jaar gelden, in 2007, nog 390.000 hectare in uitvoering. Die tijden zijn voorbij.

Ten aanzien van de wettelijke ruilverkaveling geldt daarbij dat een deel van de projecten nog uit het pre-Wilg stadium stamt. Uit de Evaluatie Wilg die door de Universiteit Wageningen in 2014 werd gepubliceerd, kan worden opgemaakt dat van de 23 projecten wettelijke ruilverkaveling met een oppervlakte van 133.606 ha die in 2014 in uitvoering waren, 15 projecten met een oppervlakte van 69.000 ha nog onder Landinrichtingswet waren gestart. Nu dit hoofdstuk wordt geschreven, 2019, zijn er nog een stuk of zes die in de eindfase zitten, een drietal midden in het proces en slechts een tweetal projecten zijn in de afgelopen jaren in uitvoering genomen: Schoonebeek en Franekeradeel-Harlingen.

Dat het wettelijk herverkavelingsinstrument de laatste jaren veel minder wordt ingezet wil niet zeggen dat er nauwelijks meer verkaveld wordt, maar wel dat Provinciale bestuurders de voorkeur hebben gegeven aan het vrijwillige instrument – de kavelruil – in plaats van het verplichtende instrument – de wettelijke herverkaveling.

Onder de Omgevingswet zal dit min of meer zo blijven. De Evaluatie Wilg duidde er op dat er qua instrumentarium niet zoveel behoefde te veranderen. De landinrichting zoals die in de Wilg is geregeld, komt terug in de Omgevingswet. De Omgevingswet voegt wel iets nieuw toe: de kavelruil wordt nu ook mogelijk in de stad.

5.7.1 Landbouwverkeer

Verkaveling heeft vanzelfsprekend te maken met het landbouwverkeer. Hoe meer verspreide kavels een boer heeft, hoe meer er moet worden gereden. Slecht voor het milieu!

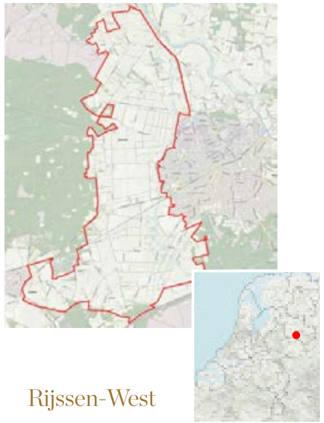
In veel gevallen is het landbouwverkeer ongewenst omdat het groter, zwaarder en langzamer is dan het overige verkeer. De combinatie van verkeerstellingen, gegevens over het grondgebruik, en de kavelstructuur levert informatie op voor verkeersdeskundigen om te bekijken wat het effect is van bijvoorbeeld beoogde verkeersmaatregelen. Ook kan berekend worden wat een kavelruil aan vermindering van landbouwverkeer met zich meebrengt.

5.7.2 Stedelijke herverkaveling

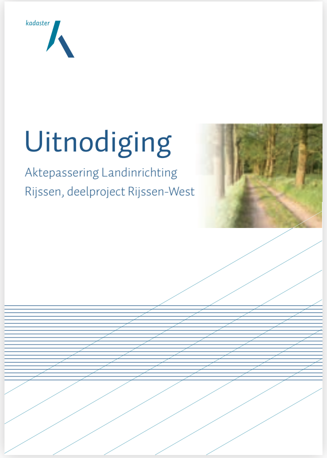
Zoals wij eerder zagen was de vraag of wat op het platteland kan ook in de stad zou kunnen. Zou een ruilverkaveling van stedelijke percelen ruimtelijke problemen kunnen oplossen zoals in het landelijk gebied? Die problemen lijken in ieder geval niet minder te zijn: winkel-leegstand in de binnensteden, minder wordende winkelcentra en bedrijfsterreinen, leegstand van kantoorcomplexen, verloederende vakantieparken, het gebrek aan betaalbare woningen, halen met regelmaat de media.

De gedachte aan stedelijke ruilverkaveling als oplossing voor efficiënter en effectiever ruimtegebruik in de stad is overigens niet nieuw. Reeds bij de heropbouw van het gebombardeerde Rotterdam paste men bij noodmaatregel een stedelijke herverkaveling toe. In het getroffen gebied werd alles onteigend, en de getroffenen kregen een claim op bouwgrond, die onder voorwaarde van nieuwbouw werd toegekend. In 1952 was de binnenstad min of meer weer opgebouwd en alle eigenaren/huurders onder dak. Dat leidde tot het idee dat het instrument elders ook van pas zou komen. In de tachtiger jaren schreef de geodesie-professor mr. P. de Haan een proeve van wet Stedelijke Herverkaveling, maar uiteindelijk wilde het parlement er destijds niets van weten.

Toch bleef het idee levend. Nu, met de tegenwoordige manifeste stedelijke ruimtelijke problemen heeft men er weer zin in. Immers, de traditionele aanpak, zoals grondverwerving door minnelijke aankoop, voorkeursrecht, en onteigening duurt lang. Het op een handige manier ruilen van gronden tussen private partijen kan ruimte scheppen voor nieuwe stedelijke ontwikkeling. Dat geldt voor bedrijfsterreinen, kantorenparken, stadsvernieuwingsgebieden maar ook voor winkelstraten. Het onderzoeksbureau Locatus becijferde dat in de eerste helft van 2019 het aantal leegstaande winkels steeg van 14.775 naar 15.445. Nu, met de Covid-19 crisis, zal dit naar verwachting verder stijgen. Dankzij de stijgende huizenprijzen vormt transitie van leegstand naar woningbouw een kansrijk alternatief, zo meent men. Maar dan moet je natuurlijk wel percelen gaan ruilen zodat de winkels gezellig bij elkaar staan en de woningen ook. Er waren hier en daar wat pilotprojecten (zoals van bureau Seinpost van de Delftse geodesie-professor Paul van Schilfgaarde), maar een doorbraak kwam in 2012 toen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) 12 proefprojecten startte, die alle redelijk veelbelovend afliepen. Een Commissie Stedelijke Herverkaveling gaf in zijn rapport Grenzen Verschuiven in 2014 aan dat stedelijke herverkaveling mogelijk moet worden. De regering heeft dit ook zo gezien, waardoor inmiddels de



Rijssen-West



stedelijke kavelruil is opgenomen in de Aanvullingswet Grondeigendom, zij het wat minder mooi dan de Commissie had gewild (niet opgenomen zijn een dwangbepaling en een vrijstelling overdrachtsbelasting). Op 1 mei 2019 liep een door het Ministerie van BZK en het Kadaster opgericht Stimuleringsfonds Stedelijke Kavelruil af, dat in de tussentijd 8 pilotprojecten heeft ondersteund.

Nu het Kadaster ressorteert onder het Ministerie van BZK, waar tegenwoordig ook het Directoraat-Generaal Bestuur, Ruimte en Wonen is ondergebracht, ligt nauwe samenwerking voor de hand teneinde de flinke woningbouwopgave te realiseren, onder andere door het vrijspelen van woningbouwlocaties en binnenkort dus ook middels stedelijke kavelruil.

5.8 Enkele voorbeelden van projecten

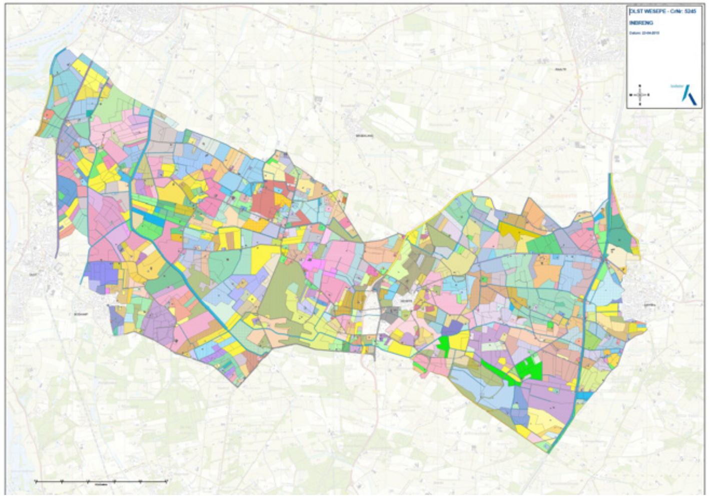
5.8.1 Rijssen-West: de laatste onder de Landinrichtingswet

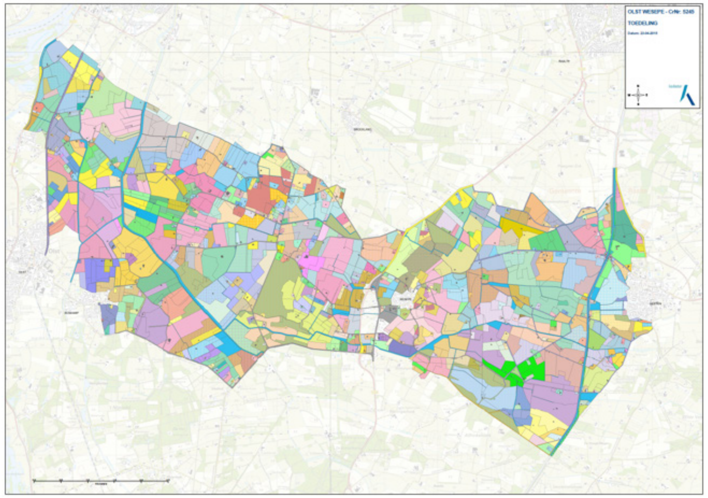
In de ruilverkaveling Rijssen-West werd op 22 maart 2013 de laatste Akte van Toedeling gepasseerd onder de ‘oude’ Landinrichtingswet van 1985. Dat was dus de laatste keer dat een rechter-commissaris een Akte van Toedeling ondertekende. De districtsmanager van het Kadaster Ruimte en Advies, ir. P. C. de Wolf, sprak daar mooie woorden:

‘Het blijft een mooi fenomeen dat de wetgever het passeren van de Akte van Toedeling zo heeft geregeld dat niet alle eigenaren afzonderlijk hun handtekening hoeven te zetten. Dat zou niet doenlijk zijn. En dat gaat ook niet veranderen onder de nieuwe wet de Wilg. Wel is het zo dat dan alleen – naast de notaris – de voorzitter en secretaris van de commissie ondertekenen. Het is al gezegd, dit is de laatste Akte onder de Landinrichtingswet en dus een bijzonderheid. Maar misschien is het nog meer bijzonder dat daarmee ook mevrouw mr. H. Bottenberg-van Ommeren de laatste rechter is die als comparant optreedt bij een Akte van Toedeling . De Landinrichtingswet is weliswaar van 1985, maar het optreden als comparant door de rechter-commissaris kennen we al vanaf de Ruilverkavelingswet van 1924. Als mevrouw Bottenberg dat vanuit haar onafhankelijke positie toch kan aannemen zouden we haar vanwege dit feit graag een bloemetje willen overhandigen’.

5.8.2 Herverkaveling Olst-Wesepe: toepassing van ‘verkavelen voor groei’

De wettelijke herverkaveling Olst-Wesepe werd uitgevoerd onder de Wilg. Gedeputeerde Staten van Overijssel stelde op 18 januari 2011 het Inrichtingsplan vast. Een uitvoeringscommissie ging aan de slag. Het gebied telt 4073 ha, en omvatte 68 melkveehouders, 5 akkerbouwers en 15 intensieve bedrijven (varkens). Het inrichtingsplan beoogde de knelpunten in het gebied op te lossen. Deze betroffen onvoldoende groeimogelijkheden voor de landbouw, versnippering van het grondgebruik, verzwakte natuurwaarden door intensief gebruik, en problemen met de waterbeheersing. Er werd niet voldaan aan de EU Kaderrichtlijn Water.





De inbreng- en de toedelings-situatie in het project Olst Wesepe

Olst-Wesepe

Bijzonder is dat de bovengenoemde aanpak ‘verkavelen voor groei’ werd toegepast. Hoe ging dat? De traditionele aanpak zou geweest zijn dat het Kadaster de wensen van alle gebruikers inventariseert, een plan maakt dat na goedkeuring door de uitvoeringscommissie aan de streek zou worden voorgelegd. Kadasterman Derk Makkinga paste echter de nieuwe aanpak toe. Per deelgebied werden clustergesprekken gehouden met 10 tot 20 belanghebbenden. Elk ruilvoorstel konden zij bespreken met de kavelcommissie en met hun buren. Zo ontstond een gedragen Ruilplan. Vroeger duurde een wettelijke ruilverkaveling wel 20 jaar. Nu kon al op 23 april 2015 de Herverkavelingsakte notarieel worden gepasseerd, dus al na 4 jaar. Bovendien konden de kosten van de ruilverkaveling, vroeger al gauw vele miljoenen, tot 3 miljoen euro beperkt blijven. Makkinga vertelt:

‘Vanaf het begin hebben Commissie, eigenaren, gemeenten en het waterschap nauw samengewerkt. Daardoor was het ruilplan voor niemand een verrassing. In andere projecten zijn er naast de boerenbelangen ook belangen van instanties als natuurorganisaties. Vaak grijpen instanties dit aan om veel van hun doelen te realiseren binnen de kosten van het project. Die kosten komen normaal gesproken voor rekening van de staat of de provincie. In deze sobere verkaveling is de grond vrij gemaakt om de doelen ook van die instanties te realiseren. Maar zij moeten de grond en inrichting wel zelf betalen. Er waren dan ook weinig andere doelen dan ‘grond vrij maken’ opgenomen in dit project. Hoe meer doelen in het gebied, des te meer beroering en weerstand. Veel bezwaren en rechtszaken kosten veel geld en tijd. Nu zijn er weinig zienswijzen en beroepen ingediend.’

Door de ruilverkaveling hebben de boeren in het gebied hun gronden dichter bij huis gekregen. De huiskavel ging van gemiddeld 19 naar 22 ha. Het aantal veldkavels van 3 naar 2 per bedrijf. Gemiddeld zijn de bedrijven bovendien met 3 ha vergroot, omdat men grond van de Provincie kon verwerven. Voor het Waterschap Groot Salland werd 42 ha vrijgespeeld voor het aanleggen van waterberging. Het project Olst-Wesepe is een mooi voorbeeld van de nieuwe verkavelingsaanpak.

Saasveld-Gammelke

5.8.3 Saasveld-Gammelke en Land van Maas en Waal: agrarisch verkeer drastisch minder

In twee ruilverkavelingen heeft het Kadaster onderzoek gedaan naar landbouwverkeer. Dat was in Saasveld-Gammelke en het Land van Maas en Waal. Via het gebruik van de kadastrale kaarten, de kavelkaarten en de eigendomssituaties, de infrastructuur en met de algoritmen die ook gebruikt worden voor autonavigatie (wegsegmenten etc.) werd berekend hoe de nieuwe verkaveling uitpakte op de hoeveelheid landbouwverkeer. Hierna een korte beschrijving van beide ruilverkavelingsblokken, en dan de resultaten van de berekeningen, als voorbeeld van innovatie.

De ruilverkaveling Saasveld-Gammelke (Overijssel) was een van de laatste grote ruilverkavelingen in de regio. Het ging om 2770 ha, met 900 belanghebbenden. Reeds in 1998 werd een landinrichtingsplan vastgesteld, dat beoogde een integrale aanpak van natuur en landbouw. Gedeputeerde Staten bracht de ruilverkaveling naar 'Wilg' niveau door in 2008 een wijziging van het landinrichtingsplan vast te stellen, waardoor ook de eisen van de EU Kaderrichtlijn Water, van het Nationaal Bestuursakkoord Water en van het beleid Waterbeheer 21e eeuw werd geïncorporeerd. Om de doelen te realiseren werd 325 ha aangekocht, waaronder 194 ha bestemd als natuurgebied. 48 km aan beken werd hersteld, 256.000 m3 waterberging werd aangelegd, 143 ha nieuwe natuur werd gerealiseerd. 17 km wandel- en fietspad kwam tot stand. Ook de boeren gingen goed vooruit. De huiskavel ging van gemiddeld 13 naar 17 ha per bedrijf, het aantal veldkavels van 3 naar 1,6 per bedrijf en de gemiddelde oppervlakte daarvan van 3,3 ha naar 6,5 ha. De kosten bedroegen € 24 miljoen. In 2012 werd de Akte gepasseerd. In 2018 werd de ruilverkaveling afgesloten.

In de jaren '50 was het gebied tussen Maas en Waal (Gelderland) straatarm, en de komgronden waren voortdurend overstroomd. Toen werd er al een ruilverkaveling

Gebied natuurontwikkeling Heerewaarden

uitgevoerd. In 1989 werd een onderzoek gedaan naar verbeteringen, dat leidde tot een nieuwe ruilverkaveling, die in 2002 werd gestemd. Het gebied was 9420 ha groot, en omvatte 886 rechthebbenden. Het was één van de laatste klassieke ruilverkavelingen die nog onder de Landinrichtingswet 1985 werden aangepakt. Bij de Aktepassering op 10 januari 2013 kon geconstateerd worden dat het aantal kavels teruggegaan was van 7700 naar 5500, dat er 20 ha ecologische verbindingszone was gecreëerd, alsmede 1455 ha natuur en 27 ha natuurvriendelijke oevers. Uiteindelijk werd het project afgesloten in 2017.

De verkeersanalyse bestond uit twee stappen. Allereerst werd voor elk bedrijf in het gebied de route van elke veldkavel naar de bijbehorende huiskavel bepaald en ook de lengte van de route berekend. Vervolgens werd berekend hoeveel routes van huis- naar veldkavel gebruik maken van ieder wegsegment. Een wegsegment is gedefinieerd als een weggedeelte tussen twee knooppunten. Door deze berekening ontstond inzicht in de 'routedruk' per wegsegment. De benodigde data voor deze analyse was afkomstig uit het digitale topografische bestand Top10NL, de kadastrale registratie en geregistreerde pachtcontracten in beide herverkavelingsprojecten. Het Top10NL-bestand

vormde een goede basis voor de analyse, aangezien deze in het landelijke gebied gedetailleerde informatie over het wegennet bevat. Voor de kadastrale percelen werd bepaald of het een huis- of een veldkavel betreft.

Het resultaat van de berekeningen van landbouwverkeer: het blijkt dat de gemiddelde afstand van de huiskavel naar de veldkavel in Saasveld-Gammelke afneemt van 1,1 km naar 1,0 km (- 11 procent) . In het Land van Maas en Waal neemt deze afstand af van 648 m naar 542 m (-16 procent). De totale routelengte (alle routes van alle bedrijven opgeteld) neemt veel forser af, namelijk met 34 procent in Land van Maas en Waal tot maar liefst 51 procent in Saasveld-Gammelke. Deze afname wordt voornamelijk veroorzaakt door het samenvoegen van kavels. Dit is ook zichtbaar in het aantal routes dat daalt met 24 procent en 45 procent in respectievelijk Land van Maas en Waal en Saasveld-Gammelke.

	SAASVELD-GAMMELKE				LAND VAN MAAS EN WAAL			
	voor	na	verschil	%	voor	na	verschil	%
Routelengte (m)	336.784	164.179	172.605	-51%	1.265.670	838.631	427.039	-34%
Aantal routes	300	164	136	-45%	1.953	1.547	406	-24%
Gemiddelde routelengte (m)	1.123	1.001	122	-11%	648	542	106	-16%
Drukste segment (# routes)	24	8			22	17		

Kengetallen Saasveld-Gammelke en Land van Maas en Waal

5.8.4 Bedrijvenpark Reedijk (Hoeksche Waard): een geslaagde stedelijke kavelruil

Het park van ongeveer 20 ha omvatte diverse bedrijven met hallen en gebouwen voor kantoor, detailhandel en opslag. Er was ook opslag in de buitenlucht. Elk bedrijf had bovendien een eigen ontsluiting. Het park stond bekend als rommelig en verouderd. De acht eigenaren meenden dat er iets gebeuren moest, dat het gebied ontwikkeld moest worden zodat het weer up-to-date zou zijn. Zij legden geld opzij, ook voor een nieuwe infrastructuur en benoemden een externe projectmanager die de eigenaren en de betrokken publieke partijen op één lijn moest krijgen. Uiteindelijk lukt het om middels een grondpact achterstallige infrastructuur en verrommelde terreinen in te brengen, om er een moderne gebiedsontsluiting en efficiënte ruimte voor terug te krijgen.

5.8.5 Bedrijventerrein Iduma West (Helmond): gaat stedelijke kavelruil lukken?

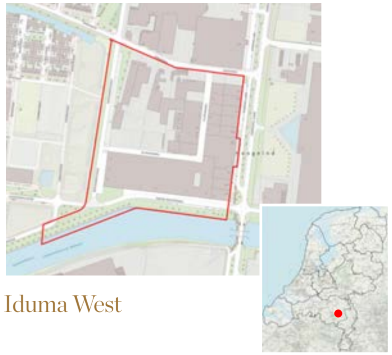
Hier zijn op 8 ha 30 ondernemers actief, op een terrein dat een opknapbeurt nodig heeft. De gemeente Helmond is bereid om te investeren in de infrastructuur en stelde de ondernemers voor om te kijken naar de mogelijkheden van kavelruil. Na veel gepraat teneinde vertrouwensrelaties te kweken, zijn inmiddels wenszittingen geweest waarin de ondernemers wensen kunnen uiten omtrent de locatie van hun bedrijfspand. Zo werkt men toe naar een kavelruil die hopelijk iedereen op zijn gewenste kavel kan toedelen. Het project was een van de 8 pilots van het Stimuleringsfonds Stedelijke Kavelruil.

Interactief opmaken van Plan van Toedeling in Iduma West

5.8.6 Sloterdijk: de 'Kantorenvuller'

In het gebied Sloterdijk stonden diverse kantoorpanden half leeg. Wat er wel verhuurd was, kende meerdere huurders. In de wereld van vastgoedontwikkelaars heet dit 'multi-tenant-gebouwen'. Eén van de ontwikkelaars bedacht dat het slim zou zijn om via een ruilmechanisme de leegstand samen te voegen. Het gevolg zou zijn gebouwen die goed gevuld waren met huurders, en gebouwen die geheel leeg zouden komen en opnieuw ontwikkeld zouden kunnen worden. Het Kadaster kwam langszij, en kon met behulp van rekentechnieken inzicht bieden in de versnipperde eigendomsposities en de ruilmogelijkheden. Het idee werd in de wandeling de 'kantorenvuller' genoemd. Op operationeel niveau waren alle vastgoedontwikkelaars enthousiast. Helaas hadden de meeste hogere directies er geen vertrouwen in en ging het plan niet door.

Reedijk



Iduma West

Sloterdijk

Resort Haamstede

5.8.7 Resort Haamstede: toekomstbestendig geworden door stedelijke kavelruil

Het bungalowpark Landal Resort Haamstede in Burgh-Haamstede (Zeeland) was te ouderwets geworden waardoor huurders wegbleven. Verloedering lag op de loer. De 50 eigenaren, verenigd in een Vereniging Van Eigenaren (VVE), vonden dat er vernieuwd moest worden. Samen met het Kadaster werden plannen ontwikkeld, waar de meerderheid achter kon staan. Enkele eigenaren die er geen trek in hadden, werden door de anderen uitgekocht. Uiteindelijk deden 40 eigenaren mee. Die maakten een herverkavelingsplan. Omdat er eigenaren waren uitgekocht, kon het park opnieuw verkaveld worden met een ruimere opzet, grotere huisjes, en een nieuwe herinrichting. De notaris maakt een alles omvattende kavelruilakte op. De VVE is tevreden: het rendement van verhuur is enorm gestegen.

Resort Haamstede

6. Ruilverkaveling als internationaal fenomeen

6.1 Nederland in het kort

Zoals uit dit document blijkt kent Nederland een lange ruilverkavelingsgeschiedenis. De eerste vrijwillige ruilverkaveling, De Ballumer Mieden op Ameland, vond plaats in 1916. Na de totstandkoming van de eerste Ruilverkavelingswet in 1924 kwam het ruilverkavelen goed op gang, waarbij de opvolgende Ruilverkavelingswetten van 1938 en 1954 het instrumentarium steeds bij de tijd hielden. Ook werd in de Ruilverkavelingswet van 1954 de doelstelling verruimd, namelijk dat ook andere belangen dan de agrarische gediend moesten worden, zij het dat dit nog beperkt geformuleerd was. Ruimer werd de doelstelling met de Landinrichtingswet van 1985, die stelde dat de wet strekt tot verbetering van de inrichting van het landelijk gebied in overeenstemming met de functies zoals die in het kader van de ruimtelijke ordening zijn gegeven. Het begrip ‘ruilverkaveling’ werd dan ook vervangen door ‘landinrichting’. Later, in 2007, kwam de Wet Inrichting Landelijk Gebied (de ‘Wilg’) tot stand, waarin de decentralisatie van het Rijk naar de provincies werd geregeld. De landinrichtingswetgeving zal als hoofdstuk 12 worden opgenomen in de Omgevingswet, die mogelijk in 2021 in werking treedt. Dat is nu de stand van zaken.

6.2 Nederland uniek? Neen

Is Nederland met deze historie uniek? Het antwoord is: geenszins. In de eerste plaats maken veel landen gebruik van het ruilverkavelingsinstrument om de agrarische bedrijfsstructuur te verbeteren, en in de tweede plaats kennen al deze landen dezelfde ontwikkeling van de agrarische verbeteringsdoelstellingen naar de ruimere inrichtingsdoelstellingen. Hoewel verschillen zich voordoen, is de wijze waarop de ruilverkaveling wordt toegepast en hoe het ruilverkavelingsproces zich voltrekt, min of meer hetzelfde, namelijk: concretisering van de doelstellingen vooraf, dan besluitvorming, inventarisatie van eigendoms- en pachtrechten, ontwerp nieuwe verkaveling met daarvoor noodzakelijke civiel- en cultuurtechnische werken, inrichting, inbezitneming nieuwe verkaveling, de juridische vastlegging van de nieuwe situatie, en afsluitend de financiële verrekening.

Ook de problemen zijn soortgelijk: projecten duren te lang, boeren ervaren steeds minder voordeel omdat in hun perceptie andere belangen voorgaan, een groeiend negatief imago bij de samenleving vanwege al dan niet vermeende negatieve milieu-effecten, alsmede dat de veranderingen in het gebied vaak sneller gaan dan de ruilverkaveling kan

bijbenen zoals nieuwe tracés van wegen, dorpsuitbreidingen die vaak roet in het eten gooien en de voortgang frustreren. In veel landen zijn de remedies ook soortgelijk: nieuwe vormen van ruilverkavelingen die specifieke doelstellingen dienen zoals aanpassingsprojecten in het geval de kavelstructuur verstoord wordt door een nieuwe weg ('aanpassingslandinrichting'), beperkte projecten in het geval geen cultuurtechnisch werk nodig is ('versnelde landinrichting'), kleinere projecten (minder hectaren), meer projecten op basis van vrijwilligheid, en mini-verkavelingen voor enkele boeren ('kavelruil').

6.3 Duitsland: 'Flurbereinigung'

Kijken we bijvoorbeeld naar Duitsland, dan zien we min of meer dezelfde ontwikkeling. Het Duitse woord voor ruilverkaveling is 'Flurbereinigung'. Daar is inmiddels zo'n 20 miljoen hectare verkaveld, onder de Ruilverkavelingswet 1953 (de 'Flurbereinigingsgesetz'). In latere amendementen is ook de aanpassing van het instrumentarium te vinden. Zo regelt § 1-37 de 'normale' uitgebreide ruilverkaveling (de 'Regelflurbereinigung'), §86 de beperkte ruilverkaveling (de 'Vereinfachte Flurbereinigung'), § 91 de versnelde ruilverkaveling (de 'Beschleunigte Zusammenlegung'), en §103 de kavelruil (de 'Freiwilliger Landtausch'). Ook de aanduiding 'Landentwicklung' wordt steeds vaker gebruikt, om de bredere doelstelling weer te geven.

Bijzonder aan het Duitse instrumentarium is de dorpsvernieuwing. Aangezien traditioneel boerenbedrijven in het dorp stonden (anders dan in Nederland, waar die van oudsher vaak in het vrije veld stonden), betekent een nieuwe gebiedsinrichting tevens dat er iets aan de dorpsinrichting gebeuren moet. Deze 'Dorferneuerung' is daarom een veel voorkomend onderdeel. Ook dient de ruilverkaveling bijzondere sectoren zoals de wijnbouw. In het kader van de 'Weinrebflurbereinigung' worden berghellingen opnieuw ingericht met nieuwe terrassen, nieuwe druivenaanplant en nieuwe verkaveling.

Dorpsvernieuwing Duitsland

Nu in Nederland de stedelijke kavelruil wordt opgenomen in de komende Omgevingswet, is het goed te vermelden dat ook met de stedelijke kavelruil ons land aansluit bij internationale ontwikkelingen, vooral die in Duitsland. Sinds 1960 is in de toenmalige Bundesbaugesetz opgenomen dat stedelijke herverkaveling kan plaatsvinden, opgevolgd door een regeling in paragraaf 44 van het Baugesetzbuch in 1987. De Duitse vorm gaat verder dan die nu in Nederland wordt geregeld, met name op het punt

van dwang. Waar in Nederland uitgegaan zal worden van vrijwilligheid en in noodgevallen onteigening, geeft het Baugesetzbuch de mogelijkheid eigenaren te dwingen in de kavelruilovereenkomst mee te doen, zoals bij ons in de landelijke ruilverkaveling ook mogelijk is.

6.4 België: ruilverkaveling en grondbank

Ook België kent een ruilverkavelingstraditie, en wel met name in Vlaanderen. In 1935 werd daar de Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom opgericht als een soort zelfstandig bestuursorgaan 'avant la lettre', onder het Ministerie van Landbouw, later geheten de Vlaamse Landmaatschappij. Onder de Ruilverkavelingswet van 1956 werden diverse ruilverkavelingen uitgevoerd, waarbij de diversiteit van het instrumentarium ook meegroeide met de tijd: de traditionele ruilverkaveling kreeg een bredere doelstelling (wetswijziging 1970), de aanpassingsruilverkaveling werd mogelijk (1976), alsmede de geïntegreerde landinrichting (1988, 2004), en de ruilverkaveling specifiek voor natuurontwikkeling (1998).

Ruilverkavelingsprojekt in België

Er zijn nog steeds projecten gaande en in voorbereiding, maar minder dan voorheen. Inmiddels is zo'n 150.000 ha verkaveld. Daarnaast is de Landmaatschappij ook in toenemende mate verantwoordelijk voor het houden van een grondbank (in Nederland bekend onder de naam Bureau Beheer Landbouwgronden van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) en de uitvoering van het EU beleid zoals ten aanzien van mest en fosfaat.

6.5 Frankrijk: 'remembrement rural'.

Ook Frankrijk heeft een lange traditie in ruilverkaveling. Ruilverkaveling heet daar 'remembrement rural'. Reeds in 1707 vond een eerste ruilverkaveling plaats, in Rouvres-en-Plaine (iets ten oosten van Dijon). De latere ruilverkavelingen vonden plaats onder de Ruilverkavelingswet van 1918, later onder die van 1941. In 1954 introduceerde Frankrijk al de term 'aménagement foncier' (inrichting landelijk gebied), qua doelstelling ruimer dan de agrarische 'remembrement'.

Nog weer later, in 1985 wordt de term 'aménagement du territoire communal' ingevoerd, hetgeen qua doelstelling nog weer ruimer is. Inmiddels werd in 1962 aanpassingsruilverkaveling geregeld, voor het opvangen van de verstoorde verkaveling bij grote infrastructurele werken.

De wetten van 1983 en 2005 behelzen de decentralisatie van respectievelijk de financiële en algehele verantwoordelijkheid van Rijk naar de Departmenten. In Frankrijk heeft dus ook een verandering plaatsgevonden

van agrarische naar ruimtelijke doelstelling, gepaard gaande met een decentralisatie: een soortgelijke ontwikkeling als in Nederland bij de Wilg. Hoewel er inmiddels 7 verschillende soorten landinrichtingen mogelijk zijn, blijft de agrarische 'remembrement' dominant.

Frans ruilverkavelingsprojekt

Foto rechts: Ruilverkaveling van bospercelen in Zweden

6.6 Scandinavië: fastighetsreglering/ omarrondering (Zweeds)

In Scandinavië is ruilverkaveling eveneens populair. In Noorwegen gaan de eerste ruilverkavelingen zelfs terug tot de Middeleeuwen. De eerste Noorse Ruilverkavelingswet is van 1821, die bepaalde dat ruilverkavelingen geleid werden door de plaatselijke rechter. Sinds 1859 is er een ambtelijke ondersteunende ruilverkavelingsdienst, maar bijzonder is dat de leiding van de ruilverkavelingen in Noorwegen sinds een wet van 1881 ligt bij een speciale Ruilverkavelingsrechtbank (de 'Utskiftingrett'), die dus zowel juridische als inrichtingsbevoegdheden heeft. Een dergelijke rechtbank wordt geleid door een juridisch geschoolde landmeter.

De Wet van 1979 introduceerde de brede landinrichting, maar inmiddels is deze vervangen door een nieuwe Wet van 2013. Het accent in Noorwegen op geschillenoplossing ligt vooral daarin dat de ruilverkaveling –anders dan in de eerder genoemde landen- ook aangewend wordt om de verouderde en soms afwezige eigendomsregistratie en grensafpaling te vernieuwen.

In Denemarken bestaat weliswaar een ruilverkavelingsregeling, maar het instrument is niet populair. Daarentegen passen de landen Zweden en Finland veel ruilverkaveling toe. In Zweden was men al in 1757 met ruilverkaveling doende, rond 1920 was reeds ruim 20 miljoen ha verkaveld. Wetgeving evolueerde naar de brede doelstelling (wetten van 1807,1827, 1926 en 1972). Een bijzondere vorm van ruilverkavelen is die van bospercelen, die in Zweden vaak nog in particuliere handen zijn en die commerciële bosbouw beogen.

Finland, dat tot 1809 behoorde bij Zweden en tot 1918 bij Rusland, heeft haar wetgeving ook gebaseerd op de

Zweedse wet uit 1757. Diverse wijzigingen, laatste in 1997, verruimden de doelstelling en voegden de 'bos-ruilverkaveling' toe. De animo voor gewone ruilverkaveling neemt af, die voor bosruilverkaveling juist toe.

6.7 Organisatie

Hoewel -zoals hierboven vermeld is- de ruilverkavelingsprocedures min of meer hetzelfde zijn, zijn er verschillen in organisatie. Simpel gezegd: er kunnen enerzijds lokale comités zijn die de leiding hebben, gesteund door cultuurtechnici en landmeters. Dat doet zich voor in bijvoorbeeld Nederland, Frankrijk, en België.

Anderzijds kan de overheid zelf het heft in handen nemen, doorgaans door een bevoegd landmeter aan te wijzen die de leiding heeft (zoals in Duitsland, Oostenrijk, Scandinavië). Dat kan een ambtenaar zijn (bijvoorbeeld van 'Lantmäteriet', de National Land Survey of Sweden), of een zelfstandig opererende maar door de overheid gelicenseerde landmeter (zoals de Öffentlich Bestellter Vermessungs Ingenieur in Duitsland).

6.8 Oost Europa

Tot nu toe ging het over West Europese landen. Hoe anders ging het toe in Central en Oost Europa. Daar werden op het platteland tijdens de centraal geleide economie na de Tweede Wereld Oorlog eigendomsrechten genationaliseerd, of gedwongen ingebracht in collectieve boerderijen. De mate waarin kon nog wel verschillen.

Ruilverkaveling in Tsjechië

In Slovenië bijvoorbeeld werden alleen grote boerenbedrijven genationaliseerd, de kleintjes bleven bestaan, ook onder het socialistisch regime. Ook in Polen bleef private eigendom bestaan, zelfs tot 78% van het landelijk gebied. Toch was dit wel uitzonderlijk, daar waar in respectievelijk Tsjecho-Slowakije, Bulgarije, Hongarije en Roemenië het aandeel private eigendom bedroeg respectievelijk 6, 10, 13 en 15 procent (in 1987).

Na de val van de Berlijnse Muur in 1989 en tijdens de transitie van de voormalige Sovjet Unie landen naar zelfstandige markteconomieën, werd een begin gemaakt met de teruggave van genaaste landerijen aan de voormalige rechthebbenden of hun erfgenamen.

Voorwaar een majeure operatie, die ongeveer twee decennia in beslag heeft genomen en waar hier en daar nog

de laatste juridische geschillen dienen te worden opgelost. Deze zogenaamde 'privatisering' nam verschillende vormen aan. De meest pure vorm was de 'restitutie', waar grondeigendom teruggegeven werd zoals die in 1945 bestond.

Restitutie gebeurde vooral in Tsjechië en Bulgarije. Een tweede vorm was 'distributie', waar eenzelfde grondwaarde werd teruggegeven maar niet noodzakelijkerwijs op de locatie van toen. Dat deed men in Roemenië. Ook werd 'compensatie' gepleegd, daar waar feitelijk niks terug te geven was omdat het betrokken perceel inmiddels door een flatgebouw of snelweg was bezet; zo werden in Hongarije 'vouchers' gegeven waarmee de gedupeerde zich kon inkopen in een te privatiseren staatsbedrijf of zich daarmee een pensioentje kon verschaffen. De vierde vorm was gewoon 'sale', zoals in Polen en Slowakije, waar de Staat in veel gevallen de grondclaim afkocht en grond verkocht. Hoewel de 'privatisering' geschiedde uit rechtvaardigheidsoverwegingen, was wel het gevolg dat een enorme versnippering van het agrarisch grondbezit ontstond.

De kavelstructuur was opeens weer die van vlak na de Tweede Wereldoorlog. Zo kende Polen in 1990 weliswaar nog 1300 staatsboerderijen met een gemiddelde oppervlakte van 2700 ha, maar dat veranderde in 2,1 miljoen private boerderijen met een gemiddelde oppervlakte van 6,3 ha. Nog beroerder was het in Roemenië, dat na de restitutie 3,9 miljoen private boerderijen kende, met een gemiddelde bedrijfsoppervlakte van 1,94 ha. En allemaal bestaande uit verschillende percelen. Hoewel de situatie inmiddels uit zichzelf enigszins gesaneerd is, zijn er talloze pilot projecten gaande om met behulp van ruilverkaveling (nog zonder wet) de agrarische bedrijfsstructuur te verbeteren.

Maar er zijn in feite twee grote problemen, enerzijds de fragmentatie, anderzijds de kleine bedrijfsomvang. Het lijkt wel fraai om middels ruilverkaveling het aantal percelen per bedrijf terug te brengen, maar als de gemiddelde bedrijfsgrootte zo klein blijft, blijft er evenmin een toekomstbestendig bedrijf over. Vandaar dat experts pleiten voor een zogenaamde 'land bank', zoiets als in Nederland bekend is als het Bureau Beheer Landbouwgronden, zodat bedrijfsvergroting kan plaatsvinden in combinatie met ruilverkaveling.

Zo tracht Hongarije inmiddels kleine boeren uit te kopen tegen compensatie met een pensioenvoorziening of lijfrente, om een dergelijk 'Land Fund' gevuld te krijgen. Slovenië, dat minder leed onder nationalisatie of collectivisering, had in 1996 al een nieuwe Ruilverkavelingswet, voortbouwend op een eerdere uit 1883, die nog onder het Oostenrijks-Hongaarse Keizerrijk vigeerde. Het Sloveense Rural Development Program mikt op ruilverkaveling gecombineerd met irrigatie. In Tsjechië zijn relatief veel grote bedrijven blijven bestaan, omdat na privatisering veel kleinere grondeigenaren hun grond inbrachten in vennootschappen, dus een soort vrijwillige concentratie van grond: 70% van het grondgebied wordt dan ook geëxploiteerd door grotere bedrijven.

Ook in Tsjechië is men doende met ruilverkaveling. Wetgeving dateert van 2002, met diverse latere amendementen, en waarin twee soorten ruilverkavelingsprocedures zijn opgenomen: één voor complexe projecten en één voor eenvoudige projecten. De 'State Land Office' onder het Ministerie van Landbouw is leidend.

Polen, met zijn vele kleinere bedrijven, kent weliswaar een Ruilverkavelingswet uit 1982, maar die is in facto niet in werking. Het Poolse ministerie heeft nu een nieuw plan ontwikkeld, het 'Pact for Rural Areas' (2017), dat zicht moet bieden op ontwikkeling van het landelijk gebied.

In andere landen (Hongarije, Litouwen en Kosovo) vinden pilotprojecten plaats, vaak ondersteund en in samenwerking met een donor (zoals Duitsland of Nederland), en mede-begeleid door de FAO.

Speciale vermelding moet hier hebben het voormalige Oost Duitsland. Na de 'Wende' in 1990 zijn in het nieuwe Duitsland twee wetten aangenomen om de eigendomskwestie in de nieuwe Bundesländer (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Sachsen en Thüringen) te regelen.

De 'Gesetz über die strukturelle Anpassung der Landwirtschaft an die soziale und ökologische Marktwirtschaft in der Deutschen Demokratischen Republik' van 1991 regelt de restitutie van genaast eigendom aan toenmalige rechtmatige eigenaren, en de samenvoeging van grondeigendom en gebouweigendom, die onder de DDR gesplitst waren (geen verticale natrekking zoals in Nederland). Voor ruilverkaveling geldt vanzelfsprekend de Flurbereinigungsgesetz 1953.

6.9 Rest van de wereld

Daarmee houdt het niet op wat ruilverkavelen betreft. Ook buiten Europa is de toepassing van het ruilverkavelingsinstrument in beeld gekomen, zij het in een beperkt aantal landen.

China stelde in 1997 het 'Land Consolidation and Rehabilitation Centre' (het Engelse woord voor ruilverkaveling is 'land consolidation') in onder het 'Ministerie van Land en Resources' en is doende 2229 'land consolidation management agencies' in te richten. Beoogde aantal medewerkers is 21.000 (!). Weliswaar is grond in het landelijk gebied eigendom van de lokale overheid, en grond in de stad van de Staat, maar door uitgifte van gebruiksrecht-certificaten onder het 'Household Responsibility System' is er toch een pseudo private eigendom ontstaan, waarvan men m.b.v. inrichtingsmaatregelen de productiviteit wil bevorderen.

Turkije is zeer actief in het registreren van rurale en urbane eigendommen. Het aantal geregistreerde agrarische bedrijven is 2,2 miljoen, met een gemiddelde bedrijfsgrootte van 14,9 ha (in 2014). De Staatswetten 3083 en 5403 regelen een ruilverkavelingprocedure. Inmiddels is ruim 5 miljoen ha verkaveld. Het General

Directorate Agrarian Reform (GDAR) heeft de leiding. Het plan is om tot en met 2013 nog eens 14 miljoen ha te verkavelen.

Ruilverkaveling in Zuid Korea

Zuid-Korea heeft een lange traditie van ruilverkavelen. Na de Japanse bezetting voerde de Koreaanse regering een landhervormingsprogramma door waarin land verdeeld werd onder de landgebruikers. Dat gebeurde rond 1950. Het resultaat was weliswaar dat boeren grond hadden, maar ook dat er fragmentatie was. Daarom startte men in 1960 met de eerste ruilverkavelingen, onder een eerste Ruilverkavelingswet, de 'Farmland Improvement Project Act' van 1961. Daarna kwam de 'Rural Modernization Act' van 1970, die na diverse amenderingen in 1995 is opgeheven, maar waarbij de regelingen voor ruilverkaveling in diverse wetten ondergebracht werden. Het bijzondere in Zuid-Korea is de focus op de verkaveling van rijstvelden. Dat is te begrijpen, als men weet dat van de 18.000 km2 landbouwgebied 60% uit rijstvelden bestaat, waarvan inmiddels 6000 km2 is verkaveld. Daarbij gaat het om enerzijds de verkaveling zelf, maar anderzijds om grote infrastructurele voorzieningen voor irrigatie.

In Afrika is het ruilverkavelingsinstrument niet bekend. Dat komt omdat in veel Afrikaanse landen de grondeigendom op het platteland collectief is via tribale verbanden (stam, clan, familie). In de collectieven maakt bijvoorbeeld de chief uit wat er gebeurt, bijgestaan door een raad van ouderen. Pogingen om in deze 'customary' gebieden kavels te ruilen zijn op niks uitgelopen. Daarmede worden problemen als fragmentatie en gebrek aan investeringen niet opgelost. McKinsey Global Institute berekent dat de Afrikaanse landbouw 15 procent produceert van wat ze in betere omstandigheden (rechtszekere eigendomsrechten, betere verkaveling, meer irrigatie) zou kunnen.

6.10 Samenvatting

Samenvattend kan gezegd worden dat de ontwikkeling van de ruilverkaveling als instrument voor de verbetering van de agrarische structuur tot breed instrument voor de inrichting van het landelijk gebied, zich in zekere mate heeft voorgedaan overal in landen waar men traditioneel al aan

ruilverkaveling deed. Daarbij is de populariteit in sommige landen gedaald, zoals in ons eigen land. Toch blijft overal in de wereld het van belang dat enerzijds voldoende voedsel wordt geproduceerd, en anderzijds het landelijk gebied vitaal is en biodiversiteit kent.

Zolang grondeigendom en pacht door de werking van de grondmarkt en door de regels van het erfrecht steeds fragmentariseren, zal ruilverkaveling (of 'herinrichting') in beeld blijven. Daarbij is goede wetgeving noodzakelijk, omdat het in de meeste landen gaat om privé eigendommen, die in het kader van de nieuwe toedeling als het ware opgenomen kunnen worden en elders kunnen worden neergelegd, soms tegen de zin van de eigenaar of pachter.

Onteigeningsjuristen zeggen wel eens.:

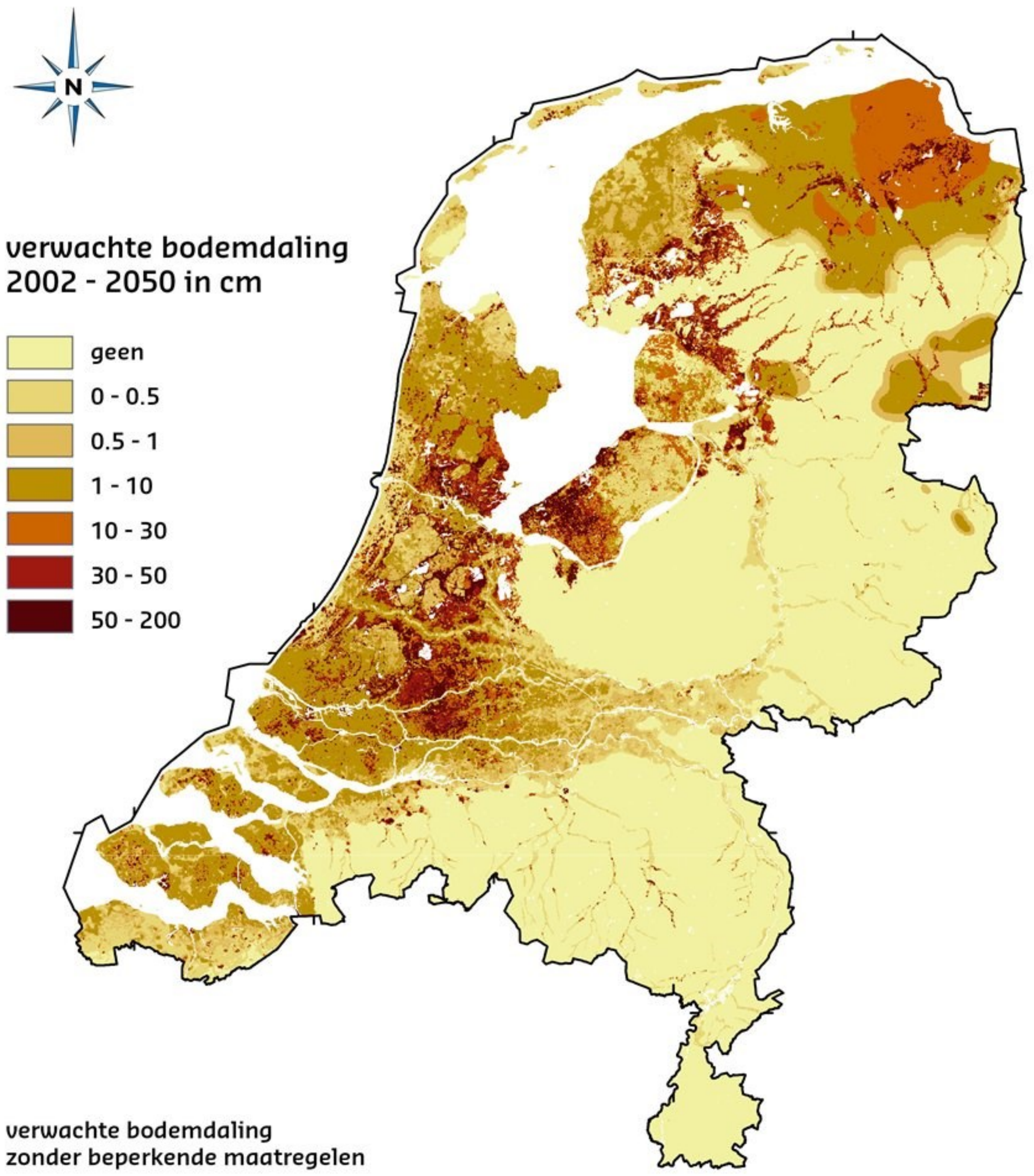
'Ruilverkaveling is erger dan onteigening'.

Interessant is dat in toenemende mate uit andere hoek dan de landbouwsector op het ruilverkavelingsinstrument wordt gewezen. Zo wordt in ons eigen land door landschapsdeskundigen en ecologen bepleit dat in grote delen van het land (met name daar waar veenweide voorkomt, dus grofweg in een strook van Friesland tot Zuid-Holland) de waterstand wordt verhoogd, om uitdroging van het veen en de daarmee gepaard gaande emissie van broeikasgassen te voorkomen en de biodiversiteit te bevorderen. Boeren die grootschalig wensen te produceren zouden dan 'eruit' moeten, en boeren die de natte landbouw willen beoefenen 'erin'. Daarom heeft men zich al de vraag gesteld of een ruilverkaveling 2.0 uitkomst kan bieden.

Ook in het buitenland worden klimaatdoelen in verband gebracht met ruilverkaveling. Vermindering van broeikasgassen en emissie door vermindering van de agrarische transportbehoefte door ruilverkaveling worden onderzocht in Finland, of betere waterberging door ruilverkaveling mogelijk is bekijkt men in Duitsland, en of ruilverkaveling in urbane gebieden (de 'stedelijke herverkaveling') stedelijke emissie kan verminderen bekijkt men in Vietnam.

En of de agrarische sector wereldwijd voldoende voedsel kan produceren voor de snel groeiende wereldbevolking (met name Afrika baart zorg), is een vraagstuk dat zeker ook bedrijfsstructurele kanten heeft.

Maakt bodemdaling Ruilverkaveling 2.0 noodzakelijk?



7. Het ruilverkavelingsinstrument in de toekomst

Het lijkt er op dat na een eeuw ruilverkavelen de situatie van 1916 terugkeert. Net als toen wordt er door de regering gemikt op vrijwillige kavelruil, en net als toen is de landmeter van het Kadaster als enige toegevoegde deskundige aan zet. Is het landinrichtingsinstrument na een eeuw ruilverkavelen gedoemd op een laag kavelruil-pitje door te gaan?

Heeft georganiseerde inrichting van het landelijk gebied toekomst? Het antwoord is: overduidelijk ja! Want: gelukkig behoort een toekomstbestendig landelijk gebied tot één van de vier prioriteiten van de nationale omgevingsvisie (NOVI), die momenteel in ontwikkeling is. Daar waar nu nog de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte richting beoogt te geven aan het ruimtelijk beleid op nationaal niveau, is het de Omgevingswet die vereist dat er één totaalvisie op de leefomgeving komt: dat is de NOVI.

Het beleid dat in de eerste ontwerp teksten van de NOVI wordt geschetst, is dat er een nieuw perspectief moet ontstaan voor de Nederlandse landbouwsector als koploper in de duurzame kringlooplandbouw. Een goed verdienpotentieel voor de bedrijven moet worden gecombineerd met een minimaal effect op de omgevingskwaliteit van lucht, bodem en water.

Dit moet ook een noodzakelijke positieve bijdrage leveren aan het verbeteren van de biodiversiteit. Bodemdaling moet worden aangepakt. Verhoging van het waterpeil is in bepaalde veenweidegebieden op termijn noodzakelijk. De crisis in de woningbouw moet opgelost worden. En de energietransitie met bijbehorende vraagstukken (plaatsing van velden van zonnepanelen, windmolens, aanleg warmtebuizen) moet worden aangepakt. De cijfers zijn indrukwekkend, zoals: 270.000 ha veenweide gebied dat hogere waterstanden vereist, tussen de 541.000 en 801.000 huizen die gebouwd moeten worden, hetgeen volgens deskundigen minstens 20.000 ha vereist, 4135 varkensboeren en 11963 melkveehouders en 11000 akkerbouwers (cijfers CBS 2018) die mee moeten doen...

Daarbij zegt het Kabinetsperspectief op de NOVI (Kamerstuk 34682/6) ‘dat het landgebruik in balans moet zijn en dat ruimtelijk opnieuw naar de functionele indeling van het landelijk gebied moet worden gekeken, niet

dominant vanuit de landbouwfunctie, zoals bij de ruilverkaveling, maar vanuit alle wensen en ontwikkelingen die op het landelijk gebied afkomen'. Inmiddels is gebleken dat binnen 'alle wensen' er duidelijke prioriteiten zijn komen te liggen, zoals de reductie van carbondioxide, fosfaat en stikstof. In haar opvatting over ruilverkaveling gaat de regering blijkbaar nog uit van de ouderwetse verkaveling uit de Wet van 1954. De 'Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: waardevol en verbonden' van de minister van LNV (bijlage bij Realisatieplan LNV, Kamerstuk 35000/76) zegt echter dat onderzocht moet worden 'in hoeverre het instrument van verlichte ruilverkaveling nodig is om een en ander te realiseren'. Daar heeft men in onze ogen beter door, dat een bestaande eigendoms- en pachtsituatie het 'opnieuw ruimtelijk functioneel indelen van het landelijk gebied' wel eens danig in de weg kan staan, te meer daar de regering in de toelichting op de Aanvullingswet Grondeigendom stelt zij dat het van belang acht dat eigendomsrechten zo min mogelijk worden aangetast.

In gevallen waarin de overheid in meer of mindere mate over onroerende zaken moet kunnen beschikken om het algemeen belang te behartigen, heeft vrijwilligheid op basis van wilsovereenstemming de voorkeur. Voor gevallen waarin wilsovereenstemming uitblijft en een ingreep in de eigendom of andere zakelijke of persoonlijke rechten toch noodzakelijk is, kunnen de instrumenten van de Omgevingswet voor toepassing in aanmerking komen. Een goede bescherming van eigendom en andere zakelijke of persoonlijke rechten tegen ingrepen door de overheid is voor de regering een essentiële voorwaarde.

Dat blijkt ook uit de regeling van de stedelijke kavelruil, waar adviseurs pleiten voor toepassing van dwangmaatregelen voor de laatste dwarsliggers, maar wat de regering niet heeft overgenomen met bovenstaande argumentatie: vrijwilligheid s.v.p. voorop.

De ruimtelijke opgaven in stad en land zijn groot, en worden steeds groter. De NOVI getuigt ervan. Onder alle mooie plannen ligt echter een patroon van private rechten op onroerende zaken, zoals eigendom, pacht, erfpacht, huur, erfdienstbaarheden, allemaal private rechten die de overheid dient te respecteren en waar de rechthebbende de beschikkingsbevoegde is en niet de overheid, ofschoon ingrijpen uit algemeen belang mogelijk moet zijn. Zoals de Omgevingswet zegt: goed beleid, goed grondinstrumentarium, participatie en draagvlak bij landeigenaren en -gebruikers. Dus de sleutel voor de toekomst van de omgeving. Naast voorkeursrecht, onteigening, en kostenverhaal, heeft de landinrichting een duidelijke plaats in de Aanvullingswet Grondeigendom, en zal later als Hoofdstuk 12 van de Omgevingswet toegepast kunnen worden tot zegen van onze samenleving.

Maar zal die zegen gerealiseerd worden? In het huidige kabinet (Rutte III) vinden wij niet veel voorstanders van de ruilverkaveling. Maar in de samenleving wordt er soms anders overgedacht, en niet door de minsten!

Het gaat al om het verdwijnen van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in het eerste kabinet Rutte in 2010. Ruimtelijke ordening raakte 'uit'. Centrale regie werd niet meer nodig geacht. In het Bestuursakkoord begin 2011 werd officieel de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening overgedragen aan provincies en gemeenten. Misschien lag Nederland er toen voldoende aangeharkt bij om dit een goede gang van zaken te vinden, maar inmiddels stapelen de crises zich op. De samenleving roert zich over de achterblijvende woningbouw, de vollopende wegen, het overbelaste openbaar vervoer, de windmolens en de zonneparken, de 'verdozing' van het landschap, de teloorgaande Natura2000 gebieden, de afname van de biodiversiteit van flora en fauna, de mest, de fosfaat, de stikstof, ... en dan vergeten we er nog wel wat vermoedelijk.

De huidige trend is dat van de Rijksoverheid meer sturing wordt verwacht. De media staan er vol van maar ook de Raad van State merkt dat op, onder andere over het Klimaatplan en de ruimtelijke effecten daarvan. Hoogleraar Friso de Zeeuw stelt dat het tijd wordt dat de Rijksplanologische Dienst weer terug komt: de decentralisatie is te ver doorgeschoten. Nou zal dat wel niet snel gebeuren nu de Omgevingswet de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de bestuurslagen opnieuw regelt, maar dat het Rijk meer ruimtelijke visie op tafel moet leggen, wordt steeds vaker gehoord. Wij zouden daar aan willen toevoegen: regering, heb ook aandacht voor het uitvoeringsinstrumentarium. Met visie alleen kom je er niet!

Wat zijn zo de 'expert-opinions' over de rol van ruilverkaveling in de inrichting van Nederland? Wij laten er een paar horen.

Al op 21 september 2016 stelt de landschapsarchitect Peter de Ruyter in dagblad Trouw dat het alom gewenste behoud van het veenweidegebied pas kan lukken als boeren die wel aangepast willen ondernemen en boeren die dat niet willen via een verplaatsing op de goede plek komen. Waarom zouden we het ruilverkavelingsinstrument daarvoor niet eens afstoffen en dienstbaar maken aan een weerbare natuur?, zo vraagt hij zich af.

In 2018 benadrukt LTO Glaskracht richting Tweede Kamer het belang van herstructurering van glastuinbouwgebieden. De tuinderijen kunnen niet uitbreiden, liggen ingeklemd tussen woningen, bedrijfswoningen liggen op de verkeerde plek, er zijn problemen met de logistiek: LTO Glaskracht wil zeker stellen dat provincies voor die herstructurering het wettelijke instrumentarium 'landinrichting' kunnen inzetten en vraagt de minister om dat mogelijk te maken. In lijn met het eerder genoemde kabinetsopvatting laat in een Kamerbrief van 4 december minister K. Ollongren weten daar niets voor te voelen, maar toch....de tuinders zien het wél zitten.

In de Trouw van 7 augustus 2019 refereert prof. Piet Verdonschot (WUR Waterbeheer) aan de steeds drogere zomers. 'Waterafvoer' is decennialang het motto geweest, zie de 330.000 kilometer sloten die wij hebben, zo stelt hij.

Maar de roep om een breder waterbeheer klinkt harder: de regering laat inmiddels de waterbeschikbaarheid landelijk in kaart brengen. Dan moet er, met het oog op de klimaatverandering, een pakket maatregelen komen om de zoetwatervoorziening te verbeteren.

Verdonschot pleit voor natuurlijke oplossingen. 'Mensen realiseren het zich misschien niet, maar Nederland kampt normaal gesproken met een wateroverschot. Gebruik dat overschot, zou ik zeggen, door de aanleg van natte gebieden waaruit je kan putten tijdens droge periodes. Toekomstige infrastructuur kun je inrichten op de toekomst. Dat kost ruimte en gaat in tegen de belangen van bijvoorbeeld boeren'.

Toch kan het, denkt Verdonschot: de landbouw in Nederland krimpt. Laten we lege plekken opvullen met natuur en laaggelegen natte gebieden nog natter maken. Boeren die overblijven kunnen van hoger gelegen gronden gebruikmaken. Dat vraagt misschien om grote aanpassingen, zoals ruilverkaveling en het dichten van sloten, maar het verzekert Nederland van voldoende water.'

In haar troonrede ' Duurzame Dinsdag' (Trouw 3 september 2019) stelt prof. Louise Vet, de hoogleraar die het Deltaplan Biodiversiteit leidt, dat het er met de biodiversiteit in Nederland meer dan beroerd voorstaat. Zij voorziet de noodzaak van nieuwe ruilverkavelingen, waarbij bijvoorbeeld coöperaties die samen grond beheren gebiedsgericht grond kunnen uitruilen, om zo, tot ieders tevredenheid, het gebied optimaal in te richten voor verschillende functies. Variatie in waterpeil is dan goed mogelijk: 'hier agrarische productie met variatie in gewassen, verderop plas-dras voor natuur enzovoorts', stelt zij.

Joost van Kasteren van de Stichting Ecomodernisme stelt in het Friesch Dagblad van 18 november 2019 dat we weer moeten gaan nadenken over hoe Nederland er in 2050 uit zou moeten zien. Zo zou je grondgebonden akkerbouw - mais, graan, aardappelen, bieten en uien - kunnen concentreren op de beste gronden. Op die vruchtbare gronden haal je namelijk de hoogste opbrengsten, terwijl de milieubelasting laag is. Het concentreren van landbouw in zo'n Agrarische Hoofdstructuur en in agroparken heeft enorme voordelen. Zo kunnen we met de helft minder grond evenveel produceren als we nu doen. Bovendien zal dat lukken met een veel lagere belasting van het milieu. Behalve ruimte voor natuurgebieden, komt er ruimte voor het herstel van oude cultuurlandschappen. 'Dit alles zou wel eens de ruilverkaveling van de 21e eeuw kunnen worden', stelt hij.

Voorzitter IJsbrand Snoeij van de biologische agrarische ondernemingen pleit in vakblad de Boerderij van 23 november 2019 ervoor om rond de Natura2000 gebieden een cordon te leggen van extensieve biologische bedrijven, zodat de circulaire landbouw natuurherstel kan mogelijk maken.

Het gaat maar door: in het Financieel Dagblad van 4 december 2019 stellen de voorzitter van de Wageningen Universiteit prof. Louise Fresco en oud-minister en tevens praktiserend landbouwer Cees Veerman voor om een grotere scheiding aan te brengen tussen landbouw en natuur. Het idee van de Ecologische Hoofdstructuur moet weer worden opgepakt, en er moet een Agrarische Hoofdstructuur komen. De agronoom prof. Rudy Rabbinge, in dezelfde editie, voegt daaraan toe dat om deze herverdeling mogelijk te maken gedacht moet worden aan het ruilverkavelingsinstrumentarium.

Paul van Erkelens, langstzittend dijkgraaf in Nederland, zegt in het Friesch Dagblad van 8 december 2019 ter gelegenheid van zijn afscheid als dijkgraaf van het Wetterskip Fryslân, dat er nu ‘eindelijk gehandeld moet worden in het veenweidegebied. Maar waar halen we al het water voor een grootschalige vernatting vandaan? In het veenweidegebied in Noord-Holland zie je nog allerlei slootjes en vaarten. Maar die zijn bij ons in Fryslân merendeels verdwenen bij de ruilverkaveling. Voor een goede vernatting kunnen wij niet eens goed het water aanvoeren. Daarvoor zou opnieuw een grootschalige landinrichting nodig zijn’.

RABO topman Wiebe Draijer pleit in het Financieel Dagblad van 23 december 2019 ook voor grootschalige herinrichting van Nederland middels ruilverkaveling. Een fonds van de overheid en de financiële sector kan zo’n nieuwe ruilverkaveling mogelijk maken. Hij mikt daarbij in eerste instantie op boeren die bijvoorbeeld klem zitten met hun land bij een natuurgebied, zo stelt hij.

Voormalig minister van VROM Pieter Winsemius doet in een opiniebijdrage ‘Boeren en Milieu hebben baat bij Ruilverkaveling’ (Trouw 11 januari 2020) vergaande voorstellen voor de inrichting van het landelijk gebied. Hij wil het weideland efficiënt indelen, dan kunnen melkveehouders beter uit de voeten en wint de natuur, zo stelt hij. Hij gaat uit van een opdeling van de huidige 1,4 miljoen hectare weideland in drie gebieden.

In de eerste plaats een ‘rood’ gebied van zo’n 0,5 miljoen hectare dat optimaal is ingericht voor de hoogproductieve melkveehouderij. Door de gangbare melkveehouderij te concentreren op de meest geschikte gronden kan het overgrote deel van het huidige melkvolume van 15 miljard liter worden geproduceerd: 2,5 koe per hectare, 10.000 liter op jaarbasis per koe telt op naar 12,5 miljard liter van deze ‘rode’ grond. Door hun hogere productiviteit kunnen de veehouders optimaal concurreren op de wereldmarkt. Bovendien wordt hun stikstofuitstoot beperkt. Immers, dezelfde melkhoeveelheid wordt geproduceerd met een kleiner aantal koeien. Deze boeren zijn wel gebonden aan strenge milieuspelregels. Vooral wanneer de koeien vaker op stal worden gehouden wordt door verdergaande innovatie de uitstoot uiteindelijk vermeden.

Ten tweede: een ‘oranje’ gebied (ook 0,5 miljoen hectare) dat kan fungeren als bufferzone rond steden en het huidige

(groene) gebied met natuurbestemming. Een 'brede' landbouw combineert hier een lager productieve melkveehouderij met nevendoelstellingen. Met één koe per hectare die jaarlijks 6000 liter geeft, levert dat 3 miljard liter melk op. De lagere vee-dichtheid in het open weideland resulteert in een lagere stikstofuitstoot. Speciaal met stevig agrarisch natuurbeheer komt een inclusieve melkveehouderij binnen bereik, stelt hij, waarbij ook de uiterst kwetsbare weidevogels een overlevingskans hebben. 'Rood' en 'oranje' tellen samen op tot een grotere melkproductie dan nu.

Ten derde ziet hij voor zich een overloopgebied (ongeveer 0,4 miljoen hectare) met vooralsnog de oranje kleur, maar dat op termijn een andere bestemming dient te krijgen. Denk aan woningbouw, recreatie of natuur.

En ten leste: in de recente stikstofcrisis zegt zelfs minister Carola Schouten dat er misschien aan ruilverkaveling moet worden gedacht om boeren in de buurt van Natura 2000 gebieden en daarbuiten van plaats te laten verwisselen al naar gelang hun ambitie om een stikstofarme bedrijfsvoering te omarmen. Uit haar stikstofbrief aan de Tweede Kamer d.d. 7 februari 2020 zegt zij het niet met zoveel woorden, maar alle stikstofmaatregelen moeten onderdeel zijn van een 'gebiedsproces' dat door de Provincies in het landelijk gebeid moeten worden uitgevoerd, waarbij onzerzijds de vraag natuurlijk is: wat is dat dan, zo'n 'gebiedsproces'? De in meerderheid aangenomen motie Moorlag (PvdA)-Smeulders (GL) (Kamerstuk 34682 nr. 45) koppelt het aan grondbank en landinrichting: 'overwegende dat de inpassing en herschikking van functies in het landelijk gebied, als gevolg van onder meer de klimaatopgave en de transformatie naar kringlooplandbouw, de inzet van een goed instrumentarium vergen; verzoekt de regering, in de volgende versie van de NOVI duidelijk in beeld te brengen hoe instrumenten als grondbank(en) en landinrichting hiervoor ingezet kunnen worden'. De minister zal zomer 2020 antwoorden, heeft zij toegezegd.

Hoewel momenteel de animo voor het ruilverkavelingsinstrument bij het kabinet niet erg groot is, blijkt uit bovenstaande weergave, dat men in de samenleving wel aanvoelt dat de oplossing van grote maatschappelijke problemen te maken heeft met de herverkaveling van de ruimtelijke functies in het landelijk gebied. Een men beseft blijkbaar ook dat het mikken op vrijwillige kavelruil in combinatie met onteigening, zoals het kabinet doet, onvoldoende soelaas biedt.

Misschien zijn er bij het kabinet 'oude' negatieve beelden over het landinrichtingsinstrument. Maar dat is onterecht: het instrument is in een modern jasje gestoken, geheel passend in de huidige tijdsgeest en de Omgevingswet. Met volop participatiemogelijkheden die tegenwoordig zo ver kunnen gaan dat partijen zelf gezamenlijk een nieuwe toedelingssituatie ontwerpen (uiteraard met deskundige begeleiding). Ook de doorlooptijd van projecten is aanzienlijk korter dan in het verleden. Waar

in het verleden projecten gemiddeld 12 tot 15 jaar duurden (uitzonderingen van 25 jaar of nog langer waren ook niet ondenkbaar) is deze doorlooptijd nu teruggebracht. De eigenaren/gebruikers kunnen hun nieuwe kavels tegenwoordig al na circa 4 jaar in gebruik nemen. Door het verkorten van de doorlooptijd onder andere als gevolg van ‘slimme’ automatiseringsoplossingen zijn ook de kosten van ruilverkavelingsprojecten aanzienlijk lager dan in het verleden. Het instrument biedt enerzijds volop participatiemogelijkheden maar anderzijds ook garanties over het eindresultaat; het instrument biedt een grote mate van zekerheid over de realisatie van de overheidsdoelstellingen waarbij tegelijkertijd voor de achterblijvende agrariërs er een toekomstbestendig bedrijf wordt gerealiseerd.

Dat gezegd hebbende: de vraag die landmeters (‘ingenieurs van het Kadaster’) zich nu moeten stellen is of de huidige wettelijke mogelijkheden van de ruilverkaveling afdoende zijn om gebiedsinrichting op grotere schaal, zoals hierboven door gezaghebbende deskundigen bepleit, mogelijk te maken. Immers, we praten hier niet over projecten met de traditionele omvang van pakweg 5000 ha, maar eerder of in ieder geval ook om gebieden op regionale schaal of mogelijk nog groter. Een ander potentieel probleem is de door het kabinet aangekondigde opkoop van bedrijven op basis van vrijwilligheid. De overheid is van plan op de aldus verworven gronden per direct de verleende mest-, fosfaat- en stikstofrechten en dito natuurvergunningen op te heffen, zodat de vraag zal komen wat de overheid met die gronden moet doen. Wie zal daarin nog geïnteresseerd zijn? Deskundigen uit de wetenschappelijke wereld en praktijkdeskundigen van bijvoorbeeld het Kadaster zullen zich hierover moeten buigen zodat de samenleving van goede ideeën kan worden voorzien.

8. Slotbeschouwing

Een eeuw ruilverkavelen, en een eeuw inzet van landmeters, ook al heetten ze later 'ingenieur' van het Kadaster' of 'projectleider'. Die projectleiders van tegenwoordig zijn overigens nog zelden 'landmeter', maar afkomstig uit allerlei disciplines.

Het bijzondere van de huidige situatie is wel dat het Kadaster 'in zijn eentje' in 1916 begon met de eerste kavelruil, de 'Ballummer Mieden' op Ameland, waar de Heidemij zorgde voor het werk in het terrein. Later, toen grondverbetering, waterbeheersing, nieuwe wegen, boerderijverplaatsing belangrijk en mogelijk werden, werd de Cultuurtechnische Dienst ingesteld, later geheten de Landinrichtingsdienst en nog weer later de Dienst Landelijk Gebied (DLG), die als eerstaanwezend vertegenwoordiger van de minister en de CLC en als budgetbeheerder het primaat kreeg. Het Kadaster droeg bij, door de zorg voor de meeste procedurele stappen en het toedelingsontwerp. Nu, onder de Wilg, is DLG opgeheven, en is de Provincie aan zet (Gedeputeerde Staten) en is het Kadaster weer de enige die in de Wet genoemd wordt. Straks, met de Omgevingswet, die op zijn vroegst in 2021 in werking treedt, is bijstand van het Kadaster volgens de regering zelfs 'onontbeerlijk, vanwege rechtszekerheid, deskundigheid en systemen'; wij zagen het reeds hiervoor. Uit de kabinetstandpunten rondom de Omgevingswet lijkt het erop dat grootschalige ingrepen in natuur en landschap verleden tijd zijn. Het komt vooral aan op 'slim' ruilen zodat alle belanghebbenden er beter van worden.

Eigenlijk net zoals in 1916 in de 'Ballummer Mieden' op Ameland.

Zijn er lessen te trekken uit 100 jaar ruilverkavelen?

- De overheid kan op haar niveau bestuurlijke en beleidsmatige wensen hebben over de inrichting van het landelijk gebied, maar altijd moet worden beseft dat het de eigenaren en pachters zijn die de beschikking over de grond hebben en uitmaken wat ermee gebeurt. De overheid kan via bestemmingsplannen negatieve gebruiksmaatregelen opleggen, dus verbieden wat er mag, maar zij kan geen positieve beheersmaatregel opleggen. Als een stuk grond een bouwbestemming krijgt kan de eigenaar niet worden gedwongen tot het bouwen van een huis. Als de overheid toch wil dat er een huis gebouwd wordt, moet zij onteigenen. Dat is het systeem van de wet nu eenmaal. Wil de overheid uit algemeen belang ruimtelijke functies in het landelijk gebied bewaren en realiseren, dan moet

er wel een mechanisme zijn om eigenaren en pachters daarin mee te krijgen. Landinrichting heeft bewezen dat bij uitstek te kunnen doen. Er is geen alternatief behalve onteigening. Het is dan ook verstandig dat het landinrichtingsinstrument als Hoofdstuk 12 in de Omgevingswet bestuurlijk beschikbaar blijft.

- De negatieve bijklank van het woord 'ruilverkaveling' heeft te maken met de waardevolle landschappen die met name bij de eerste grootschalige verkavelingen teloor zijn gegaan. Dat komt ook enigszins terug in het recente Kabinetsperspectief op de Nota Omgevingsvisie NOVI (5-10-2018) waar staat dat vanuit alle wensen en ontwikkelingen naar de functionele indeling van het landelijk gebied moet worden gekeken: 'niet dominant vanuit de landbouwfunctie zoals bij de ruilverkaveling…'. Maar na de verbreding van de doelstelling is voor de niet-landbouwkundige ruimtelijke functies juist veel goeds gerealiseerd. Ten gevolge van de latere landinrichtingsprojecten zijn natuur- en landschapswaarden veiliggesteld en gerealiseerd. In die gebieden is een duidelijke en levensvatbare structuur ontstaan waarbij er sprake is van een functiescheiding zodat er enerzijds goed geboerd kan worden en anderzijds een mooi landschap bewaard is gebleven dan wel gecreëerd is, waarvan ook nog eens volop (door het aanbrengen van recreatieve voorzieningen) kan worden genoten.
- Vermeldenswaard is bijvoorbeeld dat 80% van het natuurnetwerk in Nederland (de voormalige Ecologische Hoofdstructuur EHS) gerealiseerd is in landinrichtingsprojecten. In dat soort gebieden is het realiseren van dat soort netwerken namelijk veel eenvoudiger dan in gebieden daarbuiten waarbij middelen als onteigening moeten worden toegepast om de laatste stukjes grond van een strook in handen te krijgen.
- Wanneer gebieden worden vergeleken waar wel en geen landinrichting heeft plaatsgevonden valt op te merken dat de verrommeling van het landschap in de gebieden waar geen landinrichting plaatsvond veel groter is.
- Het succes van de landinrichting is voor een belangrijk deel te danken aan de toepassing van het poldermodel. Niet alleen in de CCC waren alle partijen vertegenwoordigd en vond in gemeenschappelijk overleg de besluitvorming plaats (overigens op basis van een gedegen voorbereiding tussen de belangrijkste spelers, namelijk de Landinrichtingsdienst en het Kadaster), maar meer nog door het functioneren van de Landinrichtingscommissie in het gebied waar alle betrokken partijen zitting in hadden en elkaar ook goed hebben leren kennen en vervolgens waarderen. De huidige Omgevingswet spreekt veelvuldig van participatie. Welnu, als er ergens volop door alle partijen werd geparticipeerd was het wel in de landinrichting.
- Bij zulke gevoelige kwesties als het ruilen van gronden is er niet alleen behoefte aan goede basisgegevens en een goede overlegstructuur, maar ook aan een onafhankelijke instantie die op een transparante manier alle rechthebbenden gelijkwaardig behandelt en het proces naar een goed einde leidt. Deze rol heeft

> de landmeter in de afgelopen eeuw met verve vervuld. Wanneer een dergelijk proces ook in de toekomst zal gaan plaatsvinden is een dergelijke deskundige ook hard nodig. Gelukkig wordt dit in de Omgevingswet onderkend: ‘de bijstand van het Kadaster is onontbeerlijk’.

In dit rapport is uitgebreid beschreven op welke wijze landmeters zich al die jaren hebben ingespannen om hun taak in het landinrichtingsproces zo goed mogelijk uit te voeren.

Hoewel het wettelijke instrumentarium door de jaren heen aanzienlijk is aangepast en de omstandigheden drastisch zijn veranderd, blijft er behoefte bestaan aan deskundigen die met verstand van zaken en de juiste instrumentenkist de inrichting van stad en land helpen te realiseren. In ieder geval met kavelruil, maar gezien wat in Hoofdstuk 7 is geschreven over de toekomst van ons landelijk gebied, ook wel met iets omvangrijkers. Om aan te sluiten bij hedendaags taalgebruik: misschien toekomst voor de ‘landmeter 2.0’?

Bijlage 1

Interviews door ir. M. Wubbe en/of tekstvoorstellen dan wel commentaar geleverd door

Bas Addink (provincie Zuid-Holland) (interview)
Jos Andriessen (DLG) (overleg samen met aantal landmeters)
Jos Anneveld (review)
Marco van Beek (Kadaster) (interview en teksten, beeldmateriaal, review)
Willem Boers (Kadaster) (interview)
Andries Bouma (DLG) (interview)
Reurt Bruins (DLG) (interview)
Jan Bunnik (voorzitter Plaatselijke Commissie Lopikerwaard) (interview)
Sieb Dijkstra (review)
Jelle Gaastra (interview)
René Gijsbertse (DLG/Provincie) (interview)
Bernard Hanskamp (provincie Drenthe) (interview)
Jan Helmendach (Kadaster) (interview) *
Henk Helming (BBL) (interview)
Dees Hermans (Kadaster) (interview en aanwezig bij overleg met Andriessen)
Hessel Hettema (teksten)
Piet Heij (Kadaster) (teksten)
Hero Huijbregts (Kadaster) (interview)
Ad Kleiberg (Kadaster) (interview) *
Herman de Koning (Kadaster) (beeldmateriaal)
Cees Kroon (interview)
Theo Kroon (interview)
Henk van 't Land (CCC) (interview, review)
Henk Leenders (Kadaster) (interview) *
Henk Leenen (DLG en Kadaster) *
Derk Makkinga (interview)
Hans Maljaars (Kadaster) (interview) *
Willem Meinema (Kadaster) (interview en teksten) *
Harry Middel (teksten)
Henk Moen (DLG) (interview)
Paul van der Molen (teksten)
Maarten Moolenaar (Kadaster) (teksten, review)
Kor Mulder (Kadaster) (interview)
Ruud Müller (Kadaster) (interview) *
Ernst Peter Oosterbroek (interview en teksten)
Jan van Rheenen (DLG) (interview)
Rob Ruitenbeek (review)
Piet Smink (voorzitter Eemland) (interview)
Jan Sonnenberg (Kadaster) (interview en teksten) *
Wim Tijsseling (Kadaster) (interview)
Peter de Wolf (Kadaster) (teksten, beeldmateriaal, review) *
Martin Wubbe (interviews, teksten, beeldmateriaal) *
Annemarie van IJsseldijk (teksten)

* Aanwezig bij het overleg met Jos Andriessen

Bijlage 2

Enkele opgetekende verhalen van 'ooggetuigen'

(afkorting DLG = Dienst Landelijk Gebied; Commissie = Plaatselijke Commissie of Landinrichtingscommissie)

1. Herinneringen van de (Vice-) Voorzitter van de Plaatselijke Commissie van de Ruilverkaveling Lopikerwaard (Provincie Utrecht).

De ruilverkaveling Lopikerwaard (groot ong. 13.000 ha, oorspronkelijke begroting: fl. 137 mln) werd in 1979 gestemd. En met een krappe dubbele meerderheid werd besloten tot uitvoering.

De heer Jan Bunnik heeft een belangrijke rol in deze verkaveling gespeeld, zowel in de voorbereidingsfase als lid van die commissie als in de uitvoering waar hij eerst plaatsvervangend voorzitter en in een later stadium voorzitter van de commissie was.

In het volgend verslag geeft hij aan hoe hij in het ruilverkavelingswerk terecht kwam, wat voor een uitdagingen er op hem af kwamen en welk resultaat er uiteindelijk is verkregen. In het bijzonder gaat hij in op de samenwerking met de diverse mensen van het Kadaster die in het project actief zijn geweest.

Hij groeide op als oudste zoon van een gezin met negen kinderen in IJsselstein aan de Achtersloot. Eigenlijk had hij in zijn hoofd om leraar te worden. Maar het liep anders. Wat was het geval? In 1968 waren er nagenoeg voor de gehele Lopikerwaard ruilverkavelingsaanvragen (er waren nog een paar witte vlekken) en kwam de Lopikerwaard op het voorbereidingsschema te staan. In de Lopikerwaard werd besloten dat de cultuurmaatschappij de Heidemij zou zijn. Jan's vader zou gevraagd worden om Plaatselijk Commissie lid te worden. Maar toen de gezondheid van zijn vader achteruitging moest er iemand het bedrijf blijven runnen. Zo is hij in het bedrijf gekomen en vroeg men hem ook of hij zitting wilde nemen in de Voorbereidingscommissie. En zo is hij dus ook in het commissie werk in de ruilverkaveling Lopikerwaard gerold. Dat gebeurde toen hij 24 jaar oud was! (het jongste lid ooit in een voorbereidingscommissie op dat moment). In eerste instantie was hij lid, en na de stemming werd hij benoemd als plv. voorzitter van de Plaatselijke Commissie. En halverwege de uitvoering is hij vervolgens voorzitter geworden. Daarnaast bekleedde hij nog verscheidene andere functies zoals bestuurslid van de RABO bank, wethouder Ruimtelijke Ordening in de gemeente IJsselstein, lid Provinciale Staten van Utrecht en lid van de maatschap van het boerenbedrijf Bunnik (samen met zijn broer).

Na de ruilverkaveling Lopikerwaard heeft Jan Bunnik nog zeven jaar gewerkt als voorzitter in de Ruilverkaveling Kromme Rijn (als opvolger van de oud voorzitter Jansen, die als burgemeester naar de gemeente Zeist ging).

Problemen

Hij zag zelf heel duidelijk de problemen in de Lopikerwaard. Het watermanagement was een groot probleem. Vaak waren er 2 à 3 keer per jaar waterproblemen en liep een en ander onder water. Alle bruggetjes waren ontworpen voor paard en wagen maar het zwaardere vervoer kon er niet overheen. De erg lange wegen waren heel slecht berijdbaar. Met de voortgaande mechanisatie was dat dus een groot probleem. Daarnaast was de versnippering van de gronden een groot probleem. Dus dat alles eiste een grootscheepse grondige aanpak.

Maar veel mensen in de Lopikerwaard waren nogal conservatief en benauwd wat dat allemaal wel niet zou gaan kosten. En dus had de Commissie al snel in de gaten dat er veel aan voorlichting gedaan moest worden om de mensen te overtuigen. Men wilde immers geen tweede 'Tubbergen'.

Toen is er ook een voorlichtingsdeskundige aangetrokken die de Commissie in dat proces heeft bijgestaan. Maar er was gedegen tegenstand. Er was een actiegroep die fel tegen was. Er werden vele voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd waar het soms fel aan toe ging. En vaak (meestal) werd Bunnik gevraagd om op het podium plaats te nemen om de mensen te wijzen op de voordelen van de ruilverkaveling .

In de voorbereiding was de rol van het Kadaster bescheiden. Hij heeft in die fase eigenlijk nooit een goede analyse van de gemiddelde bedrijfsgrootte, aantal huis- en veldkavels etc. gezien. Daarna kwam de stemming. Er werd net aan een dubbele meerderheid gehaald. De Plaatselijk Commissie werd benoemd en Bunnik werd vice-voorzitter. In de praktijk betekende dit dat hij het leeuwendeel van het voorzittende werk moest doen omdat de voorzitter (tevens burgermeester van het buiten de ruilverkaveling gelegen Vleuten) meer een technisch voorzitter was. En ook verbaasde het hem dat hij dat schijnbaar eenvoudig kon combineren met de andere functies die hij had (wethouder en RABO bestuurder). Tegenwoordig zou zoiets onmogelijk zijn!

Voorlichting

Zoals gezegd was de minderheid groot en daar moest je dus ook veel aandacht aan besteden., vond Bunnik. Dat gebeurde ook. Dat gebeurde onder meer door voorlichtingsbijeenkomsten van de standsorganisaties waar hij veel voor werd uitgenodigd (vaak op zijn eigen verzoek). Er werd een aparte voorlichtingscommissie opgezet en deze heeft veel energie gestoken in het periodiek uitgeven van een ruilverkavelingskrantje, het houden van huiskamerbijeenkomsten, voorlichtingsbijeenkomsten voor jonge boeren, voor vrouwen etc.

In die fase heeft Jan Bunnik zelf ook veel geleerd. Gelukkig is de weerstand ook veel minder geworden. Met een enkele boer uit de Lopikerwaard heeft hij nu nog een mindere relatie maar over het algemeen is men ontzettend blij dat de ruilverkaveling is uitgevoerd. Zelfs zijn buurman die fel tegen was en dat ook 10 jaar na de stemming nog heeft volgehouden (en geventileerd) zei op een gegeven moment tegen hem: 'wat is dat toch een goede beslissing geweest, die ruilverkaveling; ik wil het je toch een keer gezegd hebben!'.

Natuur

In de Commissie was ook de Werkgroep Behoud Lopikerwaard (WBL) vertegenwoordigd in de persoon van Piet Broeders. De werkgroep was niet vertegenwoordigd geweest in de Voorbereidingscommissie. In het begin van de uitvoering moest men daardoor wel wat aan elkaar wennen maar al snel groeide het wederzijds vertrouwen en respect. De WBL was een werkgroep die constructief meedacht. Als gevolg daarvan is er ook relatief gezien veel natuurbouw gerealiseerd in de Lopikerwaard. Jan Bunnik heeft zich ook hiervoor hardgemaakt en hij is er trots op dat alle plannen die in het stemmingsrapport stonden vermeld ook zijn gerealiseerd. Zelfs is er via een planwijziging zonder erg veel problemen nog 140 ha Ecologische Hoofd Structuur (EHS) aan toegevoegd.

Recreatie

Ook op het gebied van recreatie is er het een en ander gerealiseerd. Zo is er door veel overleg, ook tussen de verschillende gemeenten een mooi fietspad gerealiseerd van wel 15 km. tussen IJsselstein en Schoonhoven. Vanuit De Vlist is er een rondvaart-kanoroute met oversteeksteigers gerealiseerd van zo'n 30 km.

Boerderijverplaatsing

Ten gevolge van de goede contacten van Jan Bunnik kon het gebied de Stuivenberg (belangrijk voor de boerderijverplaatsers) erg snel (al in '81) worden gerealiseerd (het stond wel in het stemmingsrapport maar er was een wijziging in het bestemmingsplan voor nodig) en toen kon dus ook gezocht worden naar boerderijverplaatsers. In totaal zouden er 30 boerderijverplaatsingen plaatsvinden en dat was een enorme opdracht. Projectleider Dees Hermans van het Kadaster ging hiermee aan de slag. Eerst ging Dees Hermans samen met Jan Bunnik het gebied (in de Volvo van Hermans) verkennen. Bunnik merkte al snel dat Hermans zich van te voren goed op de hoogte stelde (met behulp van de vele kadastrale gegevens, kaarten en foto's) van degene die het bedrijf runde en van het bedrijf zelf. De verplaatsing van de heer W. moest de eerste worden, maar de verplaatsing van de heer O. (uit Lopikerkapel) was daadwerkelijk de eerste. Dat werd gevierd met een hoop bombarie. De boerderijverplaatsers werden allen besproken in de Commissie Boerderijbouw. Hermans speelde

daarin een belangrijke rol. In het begin communiceerde Hermans alles wat hij deed op het gebied van boerderijverplaatsingen met de Commissieleden van de Commissie Boerderijbouw. Later werd die communicatie wel iets minder. Hermans had er namelijk een hekel aan alles uitgebreid te documenteren. Hermans (en later zijn opvolger Rob Kuiper) werden geassisteerd door onder meer Jan van Brakel (hij was landmeetkundig ambtenaar). Dat was een prima kracht die precies werkte en de gegevens altijd keurig op tijd en nauwkeurig aanleverde (alles wat Jan leverde was 100 procent!). Jan van Brakel was een uitstekende steun voor Hermans en Kuiper omdat zij zelf meer van de grote lijnen waren en minder oog hadden voor elk klein detail. Op de achtergrond speelde daarnaast Jan van Hemert (de ingenieur van het Kadaster) nog een bescheiden rol als manager en begeleider. Maar in die tijd was Jan van Hemert ook al met de GBKN bezig en als wethouder van IJsselstein gaf Bunnik toen aan op welke wijze hij het beste dat product binnen de gemeente kon aanprijzen. Hermans heeft meer dan de helft van de boerderijverplaatsingen gerealiseerd en aangegeven dat dit mogelijk was. Hij bewerkstelligde een goede vertrouwenspositie bij de boeren en dat is iets wat je hard nodig hebt in dit stadium van de verkaveling. In eerste instantie assisteerde Rob Kuiper Dees Hermans maar later (toen Dees naar de AMEV ging) is Rob hem opgevolgd. En onder Rob Kuiper's begeleiding is toen ook de rest van de boerderijverplaatsingen gerealiseerd. In die fase heeft Bunnik vele kadastrale medewerkers zien werken voor de Lopikerwaard. Over het algemeen genomen is hij daar tevreden over. Zelfs de directeur (Wim van Berk) van het Kadaster te Utrecht was geïnteresseerd en kwam in die tijd een paar keer naar voorlichtingsbijeenkomsten. De Aktepassering was een groot feest. 'Napoleon' trad op, de Akte arriveerde met een koets (met de notaris op de bok) en er is een mooie video van gemaakt. De heren Hans Matthijsse en Ruud Müller hebben later (in de fase bezwarenbehandeling Plan van Toedeling, en Lijst der Geldelijke Regelingen) nog gefunctioneerd als kadastrale projectleiders. Dat waren heel andere personen dan Dees Hermans en Rob Kuiper. Jan Bunnik zegt dat dat door het Kadaster goed bekeken was. In iedere fase van de ruilverkaveling heb je eigenlijk een ander soort projectleider nodig. In de fase van boerderijverplaatsing meer creatieve, ondernemersachtige types, en in de fase van de bezwarenbehandelingen meer nauwkeurig werkende personen die geen detail over het oog zien.

Kaartmateriaal

De Commissie heeft dankbaar gebruik gemaakt van de vele luchtfoto's, de kaarten en later ook de vervaardigde GBKN. Dat waren mooie producten. Over de grenzen, met name de midden sloten was toch nog wel de nodige discussie. Jan Bunnik heeft aardig wat rechter-commissaris- en rechtbank-zittingen meegemaakt waarbij goed moest worden uitgelegd hoe een en ander nu precies zat. En de notarissen Akkermans en Blokhuis, die de Akte passeerden hebben heel wat nasleepwerk gehad als gevolg van het feit dat er toch nog vragen over de exacte rechtssituatie

bleven bestaan. Daarnaast herinnert Bunnik zich nog dat de oppervlakte voor verkaveling kleiner was dan na verkaveling. Door het vervaardigen van betere kaartproducten ontstonden betere oppervlakteberekeningen waardoor de ruilverkavelings- oppervlakte in getallen groter werd. Ook dit heeft de nodige discussies opgeleverd. Mede door het ruilverkavelingswerk zijn er in Nederland nu op perceelsniveau betere gegevens beschikbaar.

Resultaat

Het resultaat van het werk in de Lopikerwaard is iets om trots over te zijn. Maar liefst 45 procent van de eigendom is van eigenaar gewisseld. Daartegenover is in de ruilverkaveling Kromme Rijn waar Jan Bunnik naderhand voorzitter was maar 10 procent van eigenaar gewisseld. In de Lopikerwaard is ook een bedrag van 150 miljoen gulden omgezet terwijl dit in ruilerkaveling Kromme Rijn maar 4 miljoen euro was. Wel met de aantekening dat daar de verkaveling bij aanvang minder versplinterd was en er veel aanwezige boomgaarden waren waarbij huiskavelvorming minder belangrijk was.

Bunnik karakteriseert het Kadaster als de organisatie die zorgde dat er continu rechtszekerheid bestond. De medewerkers van het Kadaster stonden er als daar discussies over waren en boden duidelijkheid door het leveren van de juiste gegevens. In elke fase van de ruilverkaveling in uitvoering had je hen nodig en stonden zij er. Daarnaast bewaakten zij niet alleen de rechten maar ook de plichten van de boeren (op basis van bijv. richtlijnen Plan van Toedeling, en andere afspraken).

Zoals Jan Bunnik al vertelde, hebben de projectleiders Dees Hermans van het Kadaster (de eerste jaren) en Simon Koopman en later Hadewych Jansen Op de Haar (de eerste vrouwelijke DLG projectleider in Nederland) van DLG een belangrijke rol in deze ruilverkaveling gespeeld. Ook de samenwerking tussen hen was, mede door de gezamenlijke huisvesting in het Bureau van Uitvoering, steeds uitstekend. Achteraf gezien zijn er eigenlijk kleine wonderen verricht.

Bunnik stelt ook dat ten gevolge van de decentralisatie van het verkavelen naar de Provincies en het opheffen van De Dienst Landelijk Gebied we moeten afwachten wat dat brengt. Maar de deskundigheid is hierdoor wel erg versplinterd. Hopelijk heeft hier het Kadaster een antwoord op. Er komen ook in het landelijk gebied weer nieuwe uitdagingen aan.

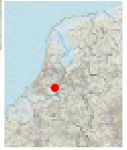
2. Herinneringen van landmeter Dees Hermans

Als kleine jongen (hij groeide op op een boerenbedrijf in de Haarlemmermeer) droomde Dees Hermans ervan ooit eens de grootste grondeigenaar van Nederland te worden. Dat geeft al aan dat hij eigenlijk meer een ondernemer dan een landmeter was. Maar die ondernemersmentaliteit gecombineerd met het feit dat hij het boerenbedrijf goed kende en dus de taal van de boeren sprak, kwam uitstekend van pas in zijn ruilverkavelingstijd met

name toen hij belast werd met de boerderijverplaatsingsactiviteiten.

Hij ging na zijn studie aan de HTS naar het Kadaster waar hij eerst akteposten (grenswijzigingen) heeft gemeten.

Vanaf de stemming in de Lopikerwaard (1979) is hij betrokken bij deze ruilverkaveling. Het is ook de enige ruilverkaveling waarin hij -vanuit het Kadaster- heeft gewerkt.



Lopikerwaaard

Na de stemming begon hij zijn werkzaamheden met het opzetten en voorbereiden van de Lijst van Rechthebbenden en de eerste schatting. Als ondernemend type vond hij dit wel saai werk, maar het was wel prima om het gehele gebied te leren kennen. Met behulp van luchtfoto's en door veel terreinbezoek verkende hij van elke boer zijn eigendom, merkte daarbij de eigenaardigheden op (pestbosje achter in het land, vreemd stuk cultuurgrond etc.) en van die kennis kon hij later in de vele keukentafelgesprekken die hij voerde met de mensen dankbaar gebruik maken.

Al snel na de Lijst van Rechthebbenden stortte Hermans zich op de boerderijverplaatsing. Volgens onder meer de voorzitter Bunnik was het een ongelooflijk moeilijke uitdaging om die 30 boerderijverplaatsingen voor elkaar te krijgen. Bijvoorbeeld de boeren die op de Achtersloot woonden waren een hechte sociale gemeenschap en krijg het dan maar eens voor elkaar om daar een aantal mensen uit te halen en te verplaatsen naar een heel ander gebied in de polder.

In die fase analyseerde Hermans de verkavelingssituatie in de Lopikerwaard in detail en zo ontstond er bij hem al een ideaal beeld van het Plan van Toedeling.

Hermans bereidde zich grondig voor op de gesprekken die hij had met de boeren die wellicht zouden kunnen verplaatsen.

Er waren voorlichtingsavonden waarop algemene informatie werd gegeven en waarbij op de diverse mogelijkheden voor verplaatsin g werd gewezen. Alle boeren wilden weten waar zij zouden worden toegedeeld. Maar daar kon je natuurlijk niets over zeggen. Het was dan de kunst om toch een goed gesprek met zo een boer te hebben en te polsen of hij (en ook zij, de boerinnen waren daarbij ook heel belangrijk!) interesse hadden.

Daarnaast hield hij vele keukentafelgesprekken waarbij hij nader inging op iemands individuele situatie. En daarbij kwam dus de kennis die hij had opgedaan over de grootte en het aantal van zijn percelen (kadastrale kennis), maar ook over de merkwaardigheden van zijn bedrijf goed van pas. Vaak liep hij eerst met de boer door het bedrijf waardoor zij elkaar beter leerden kennen en die boer erachter kwam dat die 'ambtenaar' toch wel verrekte veel wist. Daardoor groeide het vertrouwen en kreeg hij aardig goed in de gaten welke boeren eventueel zouden willen verplaatsen.

Wanneer hij dan een goede kandidaat had maakte hij verschillende alternatieve toedelingsplaatjes volgens welke die boer verplaatst zou worden. Je moest die boer immers altijd iets laten kiezen. En al pratend en overleggend werd dan het complete plaatje ingevuld.

De eerste kandidaat voor boederijverplaatsing was de heer W. Die werd dus naar een ver afgelegen gebied verplaatst. Toen belde de heer W. Hermans op en vroeg hem: 'je moet me wel garanderen dat ik een buurman krijg'. Dat kon Hermans natuurlijk niet garanderen maar hij heeft wel gezegd dat hij ontzettend zijn best zou doen om dat te realiseren. Uiteindelijk is de heer W. verhuisd en heeft hij ook buurmannen gekregen!

Een andere uitdaging was de grond te vinden die nodig was voor die verplaatsingen. In dat kader had hij veel contact met de heer Helming van de Stichting Beheer Landbouwgronden (SBL) die belast was met de aankoop van gronden. Vaak wist hij door zijn vele contacten eerder dan SBL dat er ergens grond te koop kwam. Dat wist hij omdat hij hoorde van boeren die wilde stoppen met hun bedrijf en geen bedrijfsopvolgers hadden, en hij had ook nog veelvuldig contact met Commissieleden die veel wisten van de boeren binnen hun eigen gebied en hem attendeerden op grond die mogelijk te koop zou komen.

Het waren soms felle discussies met SBL omdat enerzijds Hermans die grond dolgraag wilde hebben maar anderzijds SBL de vinger op de knip hield en elke keer vertelde dat het geld maar één keer kon worden uitgegeven.

Soms belde een boer Hermans op met de vraag wat hij ervan dacht als hij de grond van de buurman die te koop werd aangeboden zou kopen. Dat waren soms hele lastige vragen vertelt hij. Immers, het kwam wel voor dat het in het ideale toedelingsplaatje beter paste dat de buurman die grond zou kopen. Maar je gaat een ondernemer natuurlijk niet afraden grond te kopen. Dus op dat soort momenten hield hij zich op de vlakte.

Breed denken

In zijn pogingen de boerderijverplaatsingen mogelijk te maken dacht Hermans in een groter verband dan de Lopikerwaard. Volgens hem was het noodzakelijk om grond vrij te maken door boeren te verplaatsen naar grond buiten de Lopikerwaard. Zo heeft hij bijvoorbeeld bedrijven uit Heeswijk, IJsselstein en Hoenkoop naar gebieden als De Meern, Baambrugge en de Flevopolder verplaatst. Maar ook heeft hij een bedrijf uit Achthoven (buiten de Lopikerwaard) verplaatst naar Blokland binnen de Lopikerwaard.

Samenwerking binnen de Commissie

Hermans had een belangrijke rol binnen de boerderijbouwcommissie. De voorzitter ervan was een Commissielid en Hermans bracht de ambtelijke kennis in. Wanneer hij iets van plan was overlegde hij altijd met het Commis-

sielid dat uit het betreffende gebied kwam. Vervolgens ging hij aan de gang op zijn eigen creatieve manier. Maar wanneer er belangrijke beslissingen moesten worden genomen koppelde hij altijd terug naar dat Commissielid. Zij wisten altijd precies wat hij uitvoerde. Op deze manier was zijn positie binnen de Commissie onomstreden. Wanneer een definitieve beslissing moest worden genomen werd die altijd door de Commissie genomen, waarbij in verreweg de meeste gevallen het voorstel van Hermans werd overgenomen.

Na de ruilverkaveling

Hermans heeft tot ongeveer 1986/1987 in de Lopikerwaard gewerkt. Toen werd hem een baan aangeboden bij AMEV als rentmeester waar hij zijn hartstocht als grootgrondbezitter kon voortzetten.

En daar kwam zijn jongensdroom (grootste grondbezitter van Nederland) ook uit! Daar heeft hij ook vele mooie projecten gerealiseerd, gebruik makend van zijn gedegen ervaring die hij had opgedaan in de Lopikerwaard en natuurlijk zijn ondernemingsgeest.

3. Herinneringen van mr. Jos A. Andriessen uit de bezwarenbehandelingen

De heer mr. Jos Andriessen heeft vele jaren als jurist van de Cultuurtechnische Dienst) later LD, weer later DLG) met vele landmeters van het Kadaster gewerkt. Hij heeft al die jaren intensiever samengewerkt met de landmeters dan met de mensen van zijn eigen dienst. Bij de bezwarenbehandeling was de landmeter altijd het voornaamste referentiepunt voor hem.

In een speciaal belegd overleg met een tiental landmeters haalt hij de volgende herinneringen met de landmeters van het Kadaster op.

Vroeger werd de landmeter benoemd door de minister van Financiën. Mr. Scholtens, de voorganger van Andriessen had het altijd over de landmeter- deskundige. Maar in de wet (van 1938) staat vermeld: ‘de commissie wordt bijgestaan door de landmeter’. In de volgende zin wordt echter vermeld dat ‘de Commissie zich ook kan laten bijstaan door andere deskundigen’. Zodoende kon Scholtens de term ‘landmeter- deskundige’ hanteren.

Eigenlijk is het gehele ruilsysteem in technische zin bedacht door landmeters met name door de landmeters Jonas en Gorter in de eerste decennia van de 20e eeuw. Na een bezoek gebracht te hebben aan Duitsland hebben zij de aanpak voor Nederland bedacht en toegepast in de eerste verkavelingen (Ameland en Staphorst). Dat systeem is terecht gekomen in de eerste Ruilverkavelingswet van 1924 en vanaf die tijd en nog lang daarna was de landmeter de man om wie alles draaide in de herverkaveling. De landmeter deed uiteraard al het geodetisch werk maar had het hele herverkavelingsproces ook administratief in handen. Ook was hij de juridische adviseur van de uitvoerende Commissie. Hij trad als zodanig ook op bij de zittingen van de rechter-commissaris en de rechtbank. Ir. A. Govers, een bekend

landmeter in de ruilverkaveling in de jaren 40, 50 en 60 van de 20e eeuw schreef in zijn publicatie 'Ruilverkaveling in de praktijk' dat de door de minister aangewezen landmeter een belangrijk persoon was voor de commissie en in wezen alles in handen had. Vanaf de jaren '50 van de 20e eeuw heeft de jurist van de Cultuurtechnische Dienst zich als het ware zijn plaatsje moeten bevechten om de juridische begeleiding en ondersteuning van de Commissies bij rechter-commissaris- en rechtbank-zittingen te kunnen realiseren. De CCC dateert immers pas van 1935 en de Wet schreef pas in 1938 voor dat een vertegenwoordiger van de CCC op de zitting van de rechter-commissaris en de rechtbank aanwezig moest zijn. Zittingen kwamen tot ca. 1950 sporadisch voor en als er een zitting was dan ging een boeren-lid van de CCC naar de zitting. In de jaren '50 ontstond de gewoonte dat het lid van de CCC zich liet vergezellen door de jurist van de Cultuurtechnische Dienst (CD) voor het geval er juridische vragen zouden rijzen. Uit die handelwijze is in de loop van de jaren '50. de werkwijze ontstaan dat de jurist van de CD optrad als vertegenwoordiger van de CCC en de juridische begeleiding voor zijn rekening nam. Dat kon natuurlijk alleen als de landmeter in juridisch opzicht terugtrad, hetgeen ook is gebeurd.

De landmeters hadden over het algemeen flink wat juridische kennis. Ir. Jan Sonnenberg voegt hier aan toe: Prof. mr. P. de Haan (hoogleraar Recht aan de faculteit geodesie van de TU Delft) vertelde eens: "geodeten zijn pseudo- juristen en net als de pseudo-wetgeving functioneert dat vaak beter".

Andriessen vertelt dat hij erg veel met de landmeters samenwerkte. Het gebeurde wel eens dat een Kadaster-manager aan Andriessen vroeg wat hij van een bepaalde landmeter dacht. Die input had de manager namelijk nodig voor een functioneringsgesprek. Hij meldt dat hij daar nooit aan begonnen is. Dat waren interne zaken van het Kadaster waar hij zich niet mee wilde inlaten. Hij vertelt dat er wel eens sprake was van meningsverschillen tussen de jurist van de Cultuurtechnische Dienst en de landmeter m.b.t. ruilverkavelingskwesties maar die werden nagenoeg steeds beslecht en zijn nooit uit de hand gelopen.

De houding van de meeste landmeters was dat zij niet alleen de problemen signaleerden maar dat zij ook een mogelijke oplossing aanreikten.

Bijzondere zaken

Art 9 van de Ruilverkavelingswet 1954 zegt dat je de kerkhoven niet mag uitruilen. Landmeter Ir. Willem de Vos in Dalen in Drenthe zag een klein Joods kerkhof over het hoofd en deelde dat toe aan de naastliggende boer. De betrokken toegedeelde boer was wel op de tervisielegging geweest maar had niets gezegd. De vergissing werd ontdekt tijdens de bezwarenbehandeling toen correctie eigenlijk niet meer mogelijk was (een daartoe strekkend bezwaarschrift was er niet). De toedeling was dus in strijd met de wet maar correctie was niet mogelijk. Landmeter De Vos heeft ervoor gekozen de kavelkaart toch aan te

passen en vervolgens is de aanpassing verwerkt in de akte van toedeling. De betrokken boer heeft nooit gereageerd.

Een landmeter in Overijssel deelde in twee aangrenzende ruilverkavelingen (Kamperveen Zalk en Hattem Wezep) het over en weer gebruik uit door eigenaren in het ene blok onder te bedelen en in het andere blok over te bedelen. Dit is eigenlijk niet mogelijk (onder andere in verband met eventuele hypotheken) maar was ook in financiële zin ongewenst. Immers de onderbedeelde eigenaar kreeg in de ene verkaveling contant geld voor zijn onderbedeling maar de overbedeling in het andere blok kreeg hij gefinancierd via de ruilverkavelingsrente: de overheid als goedkope bank.

In Gelderland in de ruilverkaveling Overbetuwe Zuid (met landmeter Ir. Harry Middel) was op een kavel van 8 ha een opp. van 1000 m2 afgesplitst als afzonderlijk huisperceel, in eigendom toebehorend aan de moeder van de eigenaar van die 8 ha. Zij woonde daar. Bij de toedeling werd dit huisperceel over het hoofd gezien en bij vergissing toegedeeld aan de zoon. Het betrof de eerste mutatie na de peildatum Plan van Toedeling. Deze zoon was wel op de tervisielegging geweest en moet de vergissing gezien hebben. Hij hield echter zijn mond (moeder was niet geweest op de tervisielegging en vertrouwde er uiteraard op dat zij haar huiskavel terug kreeg zoals de wet trouwens voorschreef). Landmeter Middel kwam er pas achter tijdens de bezwarenbehandeling en kon eigenlijk niet meer eigenmachtig corrigeren. Dus werd de zoon gevraagd mee te werken aan redressering van de fout. Tot verbijstering van Middel zei de betrokkene : 'laat dat maar zo'. Wat te doen? In overleg met mij (Andriessen) heeft de landmeter de kavelkaart toch maar aangepast (dus daarop werd de huiskavel weer afgezonderd en aan moeder toegedeeld). Aldus kwam de zaak in de Akte van Toedeling terecht. De zoon heeft niet het lef gehad om te protesteren!

De landmeter van de ruilverkaveling Tielerwaard-West behandelde de bezwaren op een speciale manier. Na een uur moeizaam praten zonder enig resultaat zei hij tot de reclamant: neemt u dat bezwaarschrift maar weer mee naar huis. Wij kunnen er niets mee. De reclamant deed dat ook nog en de landmeter had zogenaamd dus nooit een bezwaarschrift ontvangen. Zo kun je dus ook bezwaren oplossen! Hierbij moet bedacht worden dat destijds, begin jaren '60, de bezwaren met reclamanten nog behandeld werden aan de hand van het originele bezwaarschrift).

Landmeter Ir. Rein Morrema uit Alkmaar belde met de rechter-commissaris om te bespreken wanneer er zittingen konden worden gehouden. De rechter-commissaris vond dit zo lastig dat hij als volgt reageerde: "Meneer Morrema, men belt niet met rechters" en hij legde vervolgens de hoorn op de haak.

Bij de aktepassering van de Alblasserwaard moest de Akte vanwege zijn omvang in een kruiwagen vervoerd worden. De 'Alblasserwaard' gold als de grootste verkaveling niet alleen in Nederland maar ook in Europa.

Een vraag is hoe om te gaan met een ambtelijk bezwaar (ingediend om fouten die je ontdekt na de tervisielegging en tijdens het proces van de bezwarenbehandeling). Al vanaf de jaren '70 was het gebruikelijk dat een algemeen 'fouten' - bezwaar werd ingediend door een lid van de Commissie, tevens eigenaar in het blok en dus belanghebbende. Een ambtenaar is doorgaans geen eigenaar in het blok en dus geen belanghebbende. Een ambtelijk bezwaar wordt om die reden niet-ontvankelijk verklaard. Hiermee waren de problemen niet opgelost want fouten of misslagen die tijdens de bezwarenbehandeling werden ontdekt en onder het algemene bezwaar van het Commissielid tevens eigenaar gebracht werden, waren ook niet ontvankelijk want te laat, met andere woorden, de concrete fout moest al in het algemene tijdig ingediende bezwaar worden omschreven. Dat was natuurlijk niet mogelijk met fouten die men een jaar later tijdens de bezwarenbehandeling ontdekte.

Een landmeter uit Eindhoven had de gewoonte om plompverloren tijdens een zitting in strijd met het standpunt van de commissie doodleuk te verklaren: 'ja, ik ben het wel eens met de visie van reclamant'. Dat gaf natuurlijk alleen maar verwarring.

Ir. Willem Meinema (ook aanwezig bij dit overleg) vertelde dat de Fürst Zur Salm- Salm 600 ha verpachte grond had in de ruilverkaveling Dinxperlo. Met deze Fürst viel zeer goed samen te werken. Hij herinnert zich dat Andriessen altijd een bijzonder verhaal bij deze grond had. Andriessen verhaalt daarop dat deze 600 ha in 1945 door de Nederlandse staat waren geconfisqueerd als zijnde vijandelijk vermogen. De eigenaar was nl. de Fürst zur Salm-Salm die op het kasteel Anholt woonde vlak over de grens bij Dinxperlo. Deze was Duitser van nationaliteit en alle vermogens van Duitsers werden in 1945 geconfisqueerd. De Fürst was het daarmee niet eens en ging in beroep tegen de confiscatie bij een tribunaal in Den Haag en bij de Hoge Raad. Hij voerde als argument aan dat voorvader Willem I van koningin Wilhelmina en zijn voorvader als ebenbürtigen de slotakte van Wenen hadden getekend en dat om die reden tussen gelijke partijen (allebei soevereine heren) confiscatie niet mogelijk was. De rechter vond het een mooi verhaal maar de confiscatie bleef in stand. De Fürst heeft later in de jaren '50 al zijn grond terug gekregen omdat hij geen nazi was geweest.

Anekdotes

Andriessen herinnert zich nog dat op een gegeven moment ('74) de verantwoordelijkheid voor het Kadaster overging van Financiën (Duisenberg was minister) naar VROM (Gruijters was minister). Dat was een afspraak die gemaakt was tijdens de formatie van het kabinet den Uyl. Er zou toen in de ministerraad een dossier over tafel zijn geschoven door Duisenberg naar Gruijters waarbij Duisenberg met satanische grijns gezegd zou hebben: 'Hier heb je het Kadaster!'.

Er was in Friesland ook een landmeter Ir. Jan Loman (hij was ook kunstenaar, heeft mooie schilderijen gemaakt,

o.a. het logo Wees Wijs met de Waddenzee). Hij was zeer geliefd bij de rechter-commissaris. Deze had zoveel vertrouwen in Loman dat hij tegen een reclamant uitvoer met de opmerking: Hoe durft u het om landmeter Loman tegen te spreken!!

Andriessen vertelt dat hij een keer door Loman van het station in Leeuwarden werd gehaald en dat Loman hem onderweg naar de vergadering van de Commissie toevertrouwde: ‘Let goed op de voorzitter en geloof hem niet want hij liegt of het gedrukt staat’. Andriessen voegt toe dat dat bleek te kloppen.

Andriessen heeft wel eens een klap op zijn hoofd gekregen van een reclamant. Later heeft hij van die reclamant een brief gekregen waarin deze zijn excuses hiervoor aanbood. Die brief had hij wel moeten schrijven van de rechtbank.

In een zitting bij de rechter-commissaris kwam deze er achter dat een reclamant dezelfde was als het Commissielid dat de Commissie had vertegenwoordigd tijdens de behandeling van het bezwaar door de Commissie, met andere woorden dat Commissielid zat zijn eigen bezwaar te behandelen. Daarop werd deze zaak direct terugverwezen naar de Commissie. Andriessen verweet zichzelf toen dat hij dat niet zelf tijdig had gezien.

Ook vertelt Andriessen dat hij heeft meegemaakt dat er geen rechter-commissaris-zitting kon plaatsvinden omdat de Commissie in zijn geheel niet vertegenwoordigd was.

Henk Leenders, oud landmeter-deskundige bij het Kadaster, vertelde dat er een reclamant was die na de behandeling van zijn bezwaar tegen zijn Plan van Toedeling (hij was zeer ontevreden over zijn toedeling) wilde overgaan naar de behandeling van de toedeling van zijn vrouw en als volgt formuleerde: ‘en dan nog mijn vrouw, daar kan ik ook niet mee klaarkomen’ Daarop was de droge reactie van de aanwezige collega: ‘tja, dan moet u naar de dokter’.

Henk Leenen (jurist DLG) vertelde ook dat één keer de behandeling bij de rechter-commissaris werd aangehouden omdat de commissie werd vertegenwoordigd door slechts één commissielid. Dit commissielid was tevens belanghebbende bij het bezwaar. De rechter-commissaris stelde toen vast dat het commissielid bij de zitting was als belanghebbende en niet als commissielid, dus was de commissie niet op de zitting aanwezig en ging de bezwarenbehandeling niet door).

Henk Leenen vertelde ook dat er eens een reclamant was die ermee werd geconfronteerd dat hij geen griffierechten had betaald, dus zijn zaak kon niet behandeld worden. Ter plaatse ging hij vervolgens collecteren waarbij ook Commissieleden hem geld leenden. En vervolgens kon de zitting gewoon doorgaan.

Willem Meinema vertelt nog dat hij het meemaakte in Friesland dat de weduwe van een boer die bezwaar maakte in het kader van de lange uitweg die hun boerderij had, tegen de rechter zei: “edelachtbare, ze zitten aan mijn

reed". In Friesland wordt een dergelijke lange uitweg namelijk reed genoemd!

Als in Den Bosch vroeger een advocaat op een rechter-commissaris zitting zonder toga verscheen, werd hij door de rechter die wel een toga droeg teruggestuurd. De rechtbank Den Bosch was vroeger formeler dan andere rechtbanken waar rechter-commissarissen vaak de zitting gewoon in burger kostuum deden.

4. Herinneringen van landmeter Hans Maljaars

In de ruilverkaveling Flakkee had Hans Maljaars een goede samenwerking met de Commissie en met de DLG. Ook de samenwerking met Stichting Beheer Landbouwgronden en de waterschappen verliep constructief. Maljaars was de spin in het web op het gebied van de verkaveling. In het begin was het bijvoorbeeld een vraag of het Kadaster ook bij de agenda-commissie moest zitten maar voor de (vice) voorzitter was dat geen discussiepunt: daar hoorde het Kadaster natuurlijk bij.

In ruilverkaveling De Stelle had hij wel een interessante discussie met het waterschap. Deze discussie was met name van belang om naar het Waterschap duidelijk te maken dat er in de volgende ruilverkaveling Flakkee ook een Dienst was (nl. het Kadaster), die er wel degelijk op let dat de zaken eerlijk en volgens de spelregels (Ruilverkavelingswet) afgehandeld moeten worden. De discussie ging inhoudelijk over bermen van dijken die als inbreng van het Waterschap als landbouwgrond zouden moeten worden gewaardeerd en ten gevolge van het plan van wegen en waterlopen en toedelingsplan weer aan het Waterschap zouden komen, maar dan gedeeltelijk om niet. Waardoor het Waterschap een forse onderbedeling zou krijgen.Toen de (waarnemend) dijkgraaf dan ook nog in een openbare vergadering (Aktepassering) 'en public' zijn beklag ging doen, hoe slecht het Waterschap behandeld was, met zo'n onderbedeling, had hij aardig de pest in. In het proces-verbaal van tweede schatting was dan ook opgenomen dat de resterende bermen van dijken die nog steeds als landbouwgrond in gebruik waren, ook als zodanig zouden worden mee-geschat in de waardering van de verbeteringen (nutsschatting). Hierdoor bleek het nut van de verbetering groter te zijn dan de waarde van de onderbedeling, zodat het waterschap ook moest betalen en uiteindelijk voor de boeren toch een positief saldo resulteerde.

Daarnaast kende hij alle grote boeren (ongeveer 600) in het gebied. Hij zat gemiddeld 3 dagen per week in het bureau van uitvoering in Flakkee en de mensen wisten hem wel te vinden. Daardoor bouw je een enorme vertrouwenspositie op en het is belangrijk daar op een gepaste wijze gebruik van te maken.

Meetwerkzaamheden

Hij was ook verantwoordelijk voor het kaartmateriaal en de uitvoering van de meetwerkzaamheden. Meestal werden die uitgevoerd door het Kadaster. Maar niet altijd. De kaveluitzettings-werkzaamheden moesten namelijk

worden geoffreerd en de Heidemij was veel goedkoper dan het Kadaster. Dus aan de Heidemij werd gegund!

Na in Flakkee gewerkt te hebben, heeft Maljaars nog in de Hoekse Waard Oost gewerkt. Daar heeft hij het nog geregeld dat een deel van het tracé van de HSL aangelegd kon worden omdat hij eerst onderzoek deed en vervolgens door handig te ruilen de grond daarvoor vrijmaakte. Daarbij kregen de betrokken boeren consequent de keuze grond of geld. Op basis van zijn onderzoek heeft de HSL toen de financiering van dat proces geregeld.

5. Herinneringen van landmeter Theo Kroon

Na gewerkt te hebben in de ruilverkaveling Het Grootslag ging Kroon werken in het project Schager Kogge. Hij heeft hier de bezwarenbehandeling Plan van Toedeling gedaan. Hier was overwegend grasland, dus veeboeren. Dit was een lastige ruilverkaveling.

Er was namelijk een persoon, die eerst lid van de Commissie was geweest, daar op bepaalde punten zijn zin niet had gekregen en toen eruit was gestapt. En vervolgens gebruikte hij al zijn energie tegen de Commissie. Zo wilde hij op een bepaald moment samen met een aantal anderen bezwaar indienen tegen de Commissie wegens vermeende corruptie. Dat ging weliswaar niet door maar verpestte de sfeer in dat gebied nogal.

Ook speelde daar het verschijnsel dat de status van een aantal veeboeren in het buurtschap Kolhorn in hun ogen ernstig werd ondermijnd omdat een aantal Commissieleden die in hun ogen duidelijk minder status hadden werd benoemd en dus zeggenschap over dat gebied kregen. Dus die Commissieleden deden het per definitie niet goed.

De lastige situatie werd ook wel veroorzaakt door een voorganger van Kroon die minder tactisch was en daar veel kwaad bloed had gezet. Kroon heeft dat toen door zijn manier van optreden weer enigszins hersteld.

Met de voorzitter mevr. Janssen (burgermeester van Niedorp) had hij een prima band. Bij een bezwarenbehandeling verschenen wel eens 14 reclamanten en toen voerde Kroon namens de Commissie het woord. De rechter-commissaris ging toen altijd vrij snel (naar de mening van Kroon af en toe te snel) achter de visie van de Commissie staan. En het gevolg was dat er relatief erg veel doorging naar de rechtbank.

6. Herinneringen van landmeter Willem Boers

Meestal speelde het Kadaster in de voorbereidingsfase een (zeer) bescheiden rol. Maar in de ruilverkavelingen Ruinerwold en Ruinen heeft Willem Boers ook werkzaamheden in de voorbereidingsfase uitgevoerd. Met name betrof dat toedelingsonderzoek.

Daarnaast gaf hij in Ruinerwold cursus aan de boeren over de inhoud van de ruilverkaveling. Een cursus van ongeveer 4 à 5 dagen gegeven door Commissieleden, DLG en Kadaster.

Na deze ruilverkavelingen heeft Boers ook nog als projectleider gewerkt in de ruilverkavelingen Smilde, Roden-Norg (tot de wenszitting), Peize (eerst kavelruil, en daarna herinrichting; hierin heeft hij gewerkt tot de wenszitting), en Westerbork.

Vervolgens (ongeveer het jaar 2000) werd Boers projectingenieur voor de provincies Drenthe, Groningen en Friesland. Daar moest hij de projectleiders begeleiden en ondersteunen in hun projecten.

Daar werd hij onder meer gevraagd om in het kader van de aanleg van een provinciale weg in de centrale as in Friesland van Dokkum naar Garijp de situatie te analyseren. Hij heeft daar uiteindelijk een verhaal gemaakt en daar een presentatie over gegeven. Hij constateerde onder meer dat de verschillende stukken (er was één herinrichting met drie deelgebieden) elkaar hier en daar tegenspraken. Zijn presentatie had als gevolg dat de Provincie de regie strakker in handen nam.

Boers is ook nog eens gevraagd op Terschelling te gaan praten met een aantal boeren omdat er nogal veel onrust was. Hij is daar toen geweest, heeft gesproken met de boeren en presenteerde een en ander aan de Commissie. Vervolgens wilde de recreatiemensen ook met Boers praten en dat gebeurde ook zodat het plan wat werd uitgebreid en aangepast en opnieuw werd vastgesteld.

Bijzondere ervaring:

Tijdens de bezwarenbehandeling tegen het Plan van Toedeling in de ruilverkaveling Westerbork waren een aantal grondgebruikers wat extreem in de uiting van hun ongenoegen.Een reclamant mobiliseerde een groep vrije boeren die op kwamen dagen toen de voorzitter en de landmeter deskundige bij hem in de keuken aan tafel zaten voor een gesprek. Ze zijn daar een dag vastgehouden. Tegenwoordig heet dat gijzelen en haalt het de krant. Toen haalde dat de LC vergadering en meer niet.

Een andere reclamant kwam met een jerrycan benzine achterop de fiets ongeveer 10 kilometer aangereden en heeft zoals getuigen later wisten te vertellen een uurtje op een hoop stenen bij het bureau van uitvoering gezeten. Daarna kwam hij het bureau binnen waar een LC vergadering was. Onder de woorden jullie hebben 5 minuten gooide hij benzine over ons heen en op de tafel en stak daar bijna direct het vuur in. Wij allemaal snel door dezelfde deur naar buiten. Geen persoonlijke letsels, wel kleding, persoonlijke bezittingen en natuurlijk de gebruikte kopieboekhouding zwaar beschadigd door vuur en water. Deze boer is wel door het OM vervolgd

7. Herinneringen van landmeter Hero Huijbregts

Een landmeter die in veel ruilverkavelingen in Noord-Brabant actief is geweest is Hero Huijbregts. Hij begon als tweede technisch medewerker in de ruilverkaveling Bakel in de voorbereiding van de Lijst van Rechtheb-

benden en de 1ste schatting. Daar werd hij door de projectleider betrokken bij alle soorten van ruilverkavelingwerkzaamheden en ook bij de vergaderingen. Daarna de bezwarenbehandeling en dat vond hij prachtig werk. Toen leerde Huijbregts ook hoe waardevol een handtekening onder een document is. Een reclamant had zijn handtekening onder een overeenkomst gezet en wilde die nog eens zien. Het origineel werd hem aangeboden zonder dat daar een kopie van werd gemaakt. De reclamant stak dit origineel in zijn zak en men heeft het exemplaar nooit meer terug gezien!

Vervolgens werkte hij in deze ruilverkaveling aan de wenszitting en op basis daarvan werd het Plan van Toedeling gemaakt.

Daarna heeft hij nog gewerkt in de ruilverkaveling Midden Maasland. De wenszitting moest daar twee maal worden gehouden omdat na de 1ste werd besloten dat er een rondweg dwars door het blok zou worden aangelegd. Daardoor veranderde natuurlijk de uitgangssituatie ingrijpend en kon iedereen opnieuw zijn wensen kenbaar maken.

In de jaren ‘95/’96 werkte hij als projectleider onder meer in het project Alphen en Riel. In dat project heeft hij vanaf de wenszitting tot en met de bezwarenbehandeling Plan van Toedeling gewerkt. Hij had daar een goede relatie met name met een Commissie-lid die zijn rug rechthield. In die fase leerde hij ook dat het vertrouwelijk omgaan met informatie heel belangrijk is. De afronding in dat blok vond plaats in ’99.

Vervolgens kreeg hij het ruilverkavelingsproject Zundert toegewezen. Dit project stond niet goed bekend. Er waren veel twisten in de Commissie en met de rechthebbenden. Huijbregts heeft de overgang van Alphen en Riel naar Zundert ervaren als de overgang van een heel prettig project waar constructief en integer werd samengewerkt naar een heel moeilijk gebied waar men elkaar wantrouwde en waar het moeilijk was gezamenlijk naar goede oplossingen te zoeken. Bovendien was in dit gebied ong. 40 procent boomkwekerijgebied, dat redelijk geconcentreerd lag en waarvan de percelen ook onderling niet uitruilbaar waren.

Ook in Zundert moest de wenszitting twee maal worden gehouden omdat in eerste instantie de boomkwekerijgebieden niet en later weer wel apart behandeld moesten worden. Hij heeft in Zundert gewerkt tot en met de tervisielegging van de Lijst der Geldelijke Regelingen. In dit project liepen op een gegeven moment de spanningen zo hoog op dat er een actiecomité kwam dat ook wel bedreigingen uitte naar Commissieleden. Er waren in het blok veel lastige rechthebbenden, die zich vaak agressief opstelden en soms ook geweld (bijvoorbeeld beschadigingen aan auto’s van Commissieleden) niet schuwden. De bezwarenbehandelingen in dit blok waren ook heftig.

Er werd nogal eens een loopje met de waarheid genomen. En wanneer aangetoond werd dat wat beweerd werd niet juist was (vaak op basis van de onafhankelijke objectieve gegevens van de landmeter) reageerde men daar dan heel laconiek op. De spanning was zo hoog dat de burgermeester (voorzitter van de Commissie) uiteindelijk zijn positie als voorzitter heeft opgegeven. De leden van de Commissie maar ook de adviserende leden als de DLG-er en Huijbregts kregen een cursus conflicthantering van twee dagen in Waalwijk, compleet met rollenspelen etc. Huijbregts stelde voor als opvolger van de voorzitter de oud-voorzitter van de ruilverkaveling Alphen en Riel te benoemen. Dat is ook gelukt.

Toen is ook geleerd dat het van essentieel belang is dat je een hecht team blijft en eenduidige informatie naar buiten brengt. Hij had veel contact met name met de vice-voorzitter en over en weer stelde men elkaar voortdurend op de hoogte over verkregen informatie, genomen besluiten, etc. Die goede band bestaat tot en met de dag van vandaag. Nog elk jaar gaat men met elkaar een gezellig dagje uit.

Bij de bezwarenbehandeling heeft Huijbregts het gebruik van het automatiseringspakket Mapinfo (een programma waarmee men goed de cartografische situatie kan presenteren) toegepast. Zo presenteerde hij de situatie voor en na de ruilverkaveling met behulp van dit softwarepakket bij de rechtbank op een scherm. Wel moest hij eerst nog de juriste van DLG overtuigen en dat kostte wat moeite. Maar toen zij het resultaat zag was zij ook 100 procent om. Ook de rechtbank was daarvan onder de indruk. Immers, in de jaren daarvoor moesten de kaarten op een grote tafel in de rechtbankzaal worden gelegd waarbij alle betrokkenen zich daarom heen schaarden. Nu werd het veel duidelijker op een groot scherm afgebeeld. In het vervolg ging de rechtbank er dus van uit dat dat altijd bij de ruilverkaveling zou worden toegepast.

Samenwerking

De samenwerking tussen Huijbregts, de Commissieleden en DLG in de ruilverkavelingen verliep altijd goed. Zijn ervaring en kennis (op basis van de objectieve gegevens) werden door alle partijen op prijs gesteld. Eén van de redenen dat hij goed bekend stond was het feit dat hij 's morgens voordat de vergaderingen begonnen altijd het gebied bezocht en met name de gebieden die besproken zouden worden. Men waardeerde het zeer dat hij er op deze manier voor zorgde dat hij ook lokaal goed bekend was.

Daarnaast had hij ook een goede samenwerking met de andere diensten. In het project Midden Maasland bijvoorbeeld heeft hij goede banden opgebouwd met de man van Staatsbosbeheer wat betreft het realiseren van het landschapsplan. Uitgangspunt voor Huijbregts was: 'het landschapsplan is vastgesteld en moet dus uitgevoerd worden'. Het heeft geen zin daarover elke keer moeilijk te doen (zoals sommige commissieleden deden).

8. Herinneringen van landmeter Ad Kleiberg

In de ruilverkaveling Vijfheerenlanden werden in totaal 25 boerderijverplaatsingen gerealiseerd. Nadat de selectie door onder meer de landbouwvoorlichter had plaatsgevonden (wie in aanmerking kwam om te verplaatsen) maakte landmeter Ad Kleiberg een verkavelingstechnische analyse van de toekomstige boerderijbouwlocatie. Dan sprak Kleiberg vaak samen met een Commissielid met de betreffende nieuwbouwer. En vervolgens werden de plannen door Kleiberg concreet gemaakt. Dus de nieuwbouw en de percelen eromheen, eerst gebruik regelen m.b.v. het Plan van Tijdelijk Gebruik en later definitief gestalte geven in het Plan van Toedeling.

Kleiberg benadrukt dat hij als Kadasterman altijd boven de partijen stond en geen enkel belang had. Het Kadaster was de instantie die ervoor moest zorgen dat ieders rechten werden gewaarborgd. En hij was ingehuurd om plannen te vervaardigen en uit te voeren en in dat kader ook om slechte en goede boodschappen te doen. Maar door zijn onafhankelijke positie werd dat ook altijd geaccepteerd.

In het kader van de bezwarenbehandelingen was een goede relatie met de rechter-commissaris erg belangrijk. In de Vijfheerenlanden wilde deze ook altijd het terrein bezoeken. In die gevallen parkeerde de rechter-commissaris zijn auto bij Kleiberg thuis en samen bezochten zij het terrein.

Bij de Lijst der Geldelijke Regelingen was er eenmaal sprake van wraking. Een reclamant stelde voor de rechtbank dat de rechter-commissaris niet onpartijdig was. Ter plekke werd er toen een andere rechter in de plaats gesteld en kon de zitting worden voortgezet.

Door de goede samenwerking was er nauwelijks sprake van conflicten. Wel waren er soms ergernissen en irritaties met de rechthebbenden. Maar door de lange uitvoeringsduur en goed gebruik van het Plan Tijdelijk gebruik wenden de mensen vaak aan de nieuwe situatie en werden daardoor hun irritaties ook minder.

Kleiberg benadrukt dat een goede voorlichting over alle belangrijke processen in de landinrichting van vitaal belang is. In het kader van de aftrek wegen en waterlopen raakten de rechthebbenden een stuk weg kwijt waar ook geen vergoeding tegenover stond.. Maar dankzij een goede voorlichtingscampagne werd ook dat geaccepteerd en kwamen er geen bezwaren.

De ondernemersvaardigheden van de landmeter kwamen onder meer aan de orde bij de besteding van het beschikbare geld voor de verschillende doeleinden. Dit was altijd een goed middel om de ruilen en bedrijfsvergrotingen te stimuleren. Wanneer op grond van de mensen een voorziening moest worden gerealiseerd werd altijd de keuze geld of grond geboden. En daardoor kwam er vaak weer grond vrij wat dan weer voor bijvoorbeeld bedrijfsvergroting kon worden gebruikt.

Het goed voorbereiden en uitvoeren van de Lijst der

Geldelijke Regelingen was een hele exercitie. Het systeem werd bedacht door de DLG en later uitgewerkt samen met Kadaster. Het Kadaster moest per individuele rechthebbende aangeven wat zijn/haar financiële verplichtingen waren.

Veel mensen maakten bezwaar tegen de methodiek maar die uitgangspunten waren in een eerdere fase (bij vaststelling proces-verbaal van de geldelijke regelingen) al vastgesteld zodat het geen zin had daartegen te reclameren. Dat was soms moeilijk te accepteren en lastig uit te leggen aan de rechthebbenden.

9. Herinneringen van landmeter Cees Kroon

Cees Kroon heeft als projectleider in verschillende landinrichtingsprojecten in Noord-Holland gewerkt. De laatste jaren in het project Waterland (13.000 ha) verdeeld in drie blokken, te weten Wormer- en Jisperveld, Waterland-West en Waterland Oost. Enkele bijzondere ervaringen uit de projecten waarin hij heeft gewerkt zijn de volgende.

In Landsmeer in het project Waterland Oost hield hij een presentatie over de landinrichting en merkte dat daar veel politie aanwezig was. Hij merkte dat men hem zelfs volgde naar zijn auto toe. Pas later hoorde hij dat er politieke bedreigingen waren geuit. Onder meer naar de voorzitter van de Commissie.

Kroon gebruikte als één van de eersten een groot videokanon bij de bezwarenbehandeling bij de rechter-commissaris en de rechtbank (om de plaatjes van de verkavelingssituatie 'voor en na' te tonen). De eerste keer reageerde de rechter-commissaris met de opmerking: 'ik ben zeer onder de indruk van deze nieuwe techniek maar voor mij had het niet gehoeven, ik ben toch kleurenblind'. Echter, in het vervolg moest er wel elke keer gebruik worden gemaakt van deze nieuwe techniek.

Tijdens de tweede schatting t.b.v. het Plan Tijdelijk Gebruik vergezelde Kroon een aantal schatters. Daarbij waren bijzondere vaardigheden vereist. Zo moest er tijdens de zomer met een polsstok (om ver te springen) over de brede sloten gesprongen kunnen worden en tijdens de winter moest er (met een flinke aanloop) over een dun laagje ijs worden overgestoken.

In Ilpendam moesten in het kader van de kaartverbetering ook alle kleine huiskaveltjes worden bezocht om daarvan de exacte grenzen vast te stellen. Zo ook het perceeltje van de schilder Anton Heijboer. Toen Kroon binnenkwam zei de heer Heijboer: 'even wachten', wil je zien hoe ik een kunstwerk maak?'. Dat vond Kroon wel interessant. Buiten gooide Heijboer twee emmers verf op een groot wit laken, en deelde mee dat het nog even moest drogen. 'Ja, als er straks een groep Chinezen met een bus aankomt kan ik ze toch niet teleurstellen door hen mee te delen dat er geen modern schilderij beschikbaar is'. Ook was Kroon verbaasd over de hoop zand die hij in de kamer van Heijboer aantrof. 'ja, dat silicium dat daarin zit straalt positieve energie uit', vertelde de heer Heijboer hem. Daarna

schreef Heijboer nog een brief aan het Kadaster waarin hij zijn verbazing uitte over het feit dat er zo veel geld werd verspild door een ambtenaar naar hem toe te sturen met het doel om een paar centimeter meer nauwkeurigheid te bereiken.

10. Herinneringen van landmeter Henk Leenders

Henk Leenders deed zijn eerste ervaring op in de ruilverkaveling in Noord-Brabant in de ruilverkaveling Kleine Aa. Vervolgens heeft hij in Limburg gewerkt in onder andere de projecten Munster Geleen, Midden Limburg, Bergen en Melderslo. In het project Midden Limburg, dat speelde in de jaren '70, werke hij samen met de ingenieur van het Kadaser Ir. Maarten Moolenaar, toen die nog niet in de automatisering zat. Deze had onder meer de opmerkelijke filosofie dat je bij het Plan van Toedeling minder bezwaren kreeg naarmate je de toedelingssituatie méér, om niet te zeggen drastisch, liet afwijken van de inbrengsituatie. Dat bleek in de praktijk nog te kloppen ook, want in een ander deel van dit project werd onder verantwoordelijkheid van een ander juist zo min mogelijk veranderd aan de inbrengsituatie, met als gevolg dat daar juist méér bezwaren tegen het Plan van Toedeling werden uitgebracht. (de conclusie is dus: je moet toch veranderen, dus doe het dan maar zo grondig mogelijk).

Daarna heeft hij een aantal andere kadastrale leidinggevende functies uitgeoefend (ook op juridisch gebied) en om die functies goed uit te kunnen oefenen heeft hij toen aan de Open Universiteit in Heerlen een selectie uit het propedeuse pakket Rechten gedaan, met name zakenrecht en goederenrecht en Ruimtelijke Ordening. Daar heeft hij in zijn latere loopbaan veel plezier van gehad, met name als projectleider landinrichting later in Roermond en Noord-Brabant.

Als projectleider heeft hij vanuit Roermond met name gewerkt in de projecten Melderslo en de Ruilverkaveling met administratief karakter (RAK) Buggenumse Veld. Het project RAK Buggenumse Veld was een speciaal pilot project. Doelstelling was namelijk om de looptijd van de ruilverkaveling zoveel mogelijk terug te dringen en dat is gelukt. Waarschijnlijk heeft dit project het record: snelste ruilverkaveling. Dit project werd in minder dan 2 jaar afgesloten. De aanpak was ook uniek. Al voorafgaande aan de stemming werd een voorlopige Lijst van Rechthebbenden, de voorlopige Eerste schatting, het voorlopige Plan van Toedeling en de voorlopige Lijst der Geldelijke Regelingen gepresenteerd. Na de stemming werd een en ander officieel ter inzage gelegd. Deze werkwijze heeft dus bijgedragen aan een vroegtijdige en optimale informatie van de mogelijkheden richting belanghebbenden. Het betrof hier een project van ong. 1100 percelen, 200 rechthebbenden en 400 hectaren. Na gereedkomen van de verkaveling was het aantal percelen teruggebracht van 1100 naar 390.

Leenders heeft duidelijk de overgang meegemaakt van projecten met vrijwel alleen agrarische commissieleden naar projecten waar ook vertegenwoordigers van de natuur- en landschapsbelangen in de commissie zaten. En

dat betekende dat zijn rol ook veranderde. Onder andere het realiseren van het landschapsplan werd daarbij een belangrijke taak. Hij was als projectleider vaste vertegenwoordiger van het Kadaster voor de Commissie waarbij hij het aanspreekpunt was voor alles wat met de (kadastrale) rechten en het Plan van Toedeling had te maken. Bij de Commissie was hij de technisch deskundige. In zijn algemeenheid gold dat. als het om het Plan van Toedeling ging, de Kadasterman de centrale man was. Je moest daarbij oppassen dat je je niet voor het karretje van bijvoorbeeld een Commissielid liet spannen. Die hadden namelijk altijd zowel het individuele belang (zij waren immers ook rechthebbenden in het blok) als het ruilverkavelingsbelang.

Eén keer heb ik meegemaakt dat ik een oplossing had bedacht en de hele Commissie vond dat een prima idee. Daarna presenteerde ik die oplossing aan de reclamant die te kennen gaf het er niet mee eens te zijn. Vervolgens verklaarde ook het daarbij aanwezig zijnde Commissielid doodleuk: “ik vind het niks!” Dit Commissielid veranderde dus ter plekke tot mijn verrassing van mening, en week daarmee dus af van het eerder ingenomen unanieme Commissiestandpunt. Later is diezelfde oplossing met een minimale wijziging toch geaccepteerd”.

Commissieleden wilden soms koste wat het kost vermijden dat ze bij belanghebbenden in ongenade vielen.

Daarnaast stuurde hij als projectleider intern Kadastermensen aan voor bijvoorbeeld de wenszitting, het opstellen van de Lijst der Rechthebbenden, maken van het Plan van Toedeling en de Lijst der Geldelijke Regelingen.

Erg belangrijk was een goede samenwerking te realiseren met DLG en de Commissie. Maandelijks was er, althans in de latere projecten, voortgangsoverleg en moesten er voortgangsrapportages gemaakt worden met name waar het budgetoverschrijdingen betrof (verantwoording). In het kader van het opstellen van het Plan van Toedeling en de Lijst der Geldelijke Regelingen was er veel overleg nodig met DLG (met name waar dat de verantwoordelijkheid van DLG raakte, bijv. financiële gevolgen, belemmeringen die daaruit voortkwamen etc.) en ook met de leden van de Commissie die verantwoordelijk waren voor het betreffende deelgebied. Hij streefde er altijd naar twee leden van de Commissie bij de besprekingen te hebben om steviger in de schoenen te staan.

Een andere belangrijke taak was de bezwarenbehandeling. Hier moest in goede samenwerking met de Commissie en DLG gezocht worden naar creatieve oplossingen. Bij het Plan van Toedeling werden vaak in samenhang (in clusters) met de verschillende andere bezwaren oplossingen bedacht. Hij was ook de Kadastervertegenwoordiger bij de zittingen van rechter-commissaris en rechtbank en vond het een uitdaging om zoveel mogelijk bezwaren in een vroeg stadium op te lossen, dus zonder dat er een gang naar de rechtbank nodig was.

Leenders heeft altijd met veel plezier gewerkt. Hij vond het een prachtige combinatie om te werken met én mensen én technische uitdagingen, en daarbij gebruik te maken van moderne technieken, en door creatief te werken oplossingen te vinden. Hij vindt het landinrichtingsinstrumentarium uitstekend geschikt om bijvoorbeeld een stuk infrastructuur of een andere van algemeen belang zijnde ruimtelijke verandering te realiseren.

Zoals gezegd was over het algemeen de relatie tussen DLG en Kadaster prima. Maar het kwam wel eens voor dat er spanning was, ook intern bij het Kadaster en ook tussen de Commissieleden. Een voedingsbodem voor spanningen was soms het landschapsplan. Het Kadaster wilde het landschapsplan zo goed mogelijk naleven (ongeacht de kosten) zonder daarbij de toedelingsmogelijkheden te veel te belemmeren en DLG hield graag vast aan de begroting.

Ook op het eind van de verkaveling wanneer de totale kosten door DLG moesten worden berekend en aangeboden aan het Kadaster was er wel eens aanleiding tot spanning. Het bepalen van de verrekeningsfactor Lijst der Geldelijke Regelingen bijvoorbeeld op het eind was vaak een heidens karwei dat veel energie (van alle partijen) kostte.

11. Herinneringen van Landmeter Ruud Müller

Eind 70'er jaren functioneerde Ruud Muller in het ruilverkavelingsproject Echt, in uitvoering in de jaren 1970-1990. Het verkeerde in de fase van het opmaken van het Plan van Toedeling. Müller was projectleider en samen met Jan Staaks (technisch ambtenaar) voerden zij de werkzaamheden uit. Het maken van het Plan van Toedeling ging toen nog op handmatige wijze. 'je rekende je rot!'. De boekhouding was toen al wel geautomatiseerd (ARAK). Tijdens de bezwarenbehandeling van het Plan van Toedeling waren er stevige meningsverschillen. De voorzitter van de Commissie was erg actief in de gemeentepolitiek en had ook veel invloed op het gehele toedelingsproces. Dat strookte echter niet altijd goed met de richtlijnen en randvoorwaarden van het Plan van Toedeling (iedereen moet op gelijke wijze worden behandeld). Müller had dus regelmatig een andere visie. Als gevolg van die verschillende inzichten heeft Müller toen dit blok tijdens de bezwarenbehandeling verlaten.

Eén opmerkelijke zaak bij de bezwarenbehandeling: er was een boer met 21 percelen die al zijn grond aan huis kreeg als één kavel en zijn bezwaar handhaafde tot aan de rechtbank. Men begreep in eerste instantie niet waarom. Müller kwam er toen achter dat hij in de nieuwe situatie niet wist hoe hij al zijn verschillende cultuursoorten moest inrichten en ontsluiten. Toen Müller aanbood op de zitting van de rechtbank om ontsluitingswegen aan te leggen (op kosten van de Commissie) was het bezwaar voor reclamant opgelost! De uitspraak van de rechtbank was overeenkomstig.

In de ruilverkaveling Overloon-Mersselo (uitgevoerd in de periode 1975 – 1990) startte Müller met het Begrenzingenplan en direct daarna de ter visielegging

van het Plan van Toedeling. Dit blok lag voor een deel in Noord-Brabant en voor een deel in Limburg. En het bleek dat de twee Provincies verschillende uitgangspunten hanteerden bij het toetsen en goedkeuren van het Begrenzingenplan. Het ontbrak hier dus duidelijk aan landelijke regels die aangaven hoe hiermee om te gaan. De tervisielegging vond hier plaats op de ouderwetse manier (alles handmatig met veel kaarten). Müller delegeerde toen al veel werk aan assistent projectleiders.

Tijdens de bezwarenbehandeling werden op initiatief van Müller ook veel belanghebbenden gelijk met reclamanten uitgenodigd. De bezwarenbehandeling bij de Commissie werd vaak door één van de assistent projectleiders gedaan. Maar de behandeling voor de rechter-commissaris en de rechtbank was een taak voor Müller zelf. Soms nam hij dan een tekenaar mee naar de zitting wanneer er (met behulp van kaarten en overzichten) uitleg moest worden gegeven over mogelijke toedelingen en de gevolgen daarvan. De zittingen bij de rechter-commissaris en de rechtbank vonden plaats in Den Bosch. De rechter had daar de opvatting dat er op een dag zo veel mogelijk moest worden opgelost. Zo ging men soms wel door tot 21.00 uur 's avonds! In die gevallen werd er door de rechtbank ook voor eten gezorgd.

In één blok van het plan werd er massaal door alle rechthebbenden (ongeveer 40) bezwaar gemaakt. Toen bleek dat een paar mensen (ongeveer 5) de rest had opgestookt om massaal bezwaar te maken. Toen bedacht Müller de tactiek om bij de rechter-commissaris de mensen massaal met zijn allen op te roepen en vervolgens eerst de situatie met de 'meelopers' te bespreken en pas daarna met de 'opstokers'. De rechter-commissaris was het eens met die tactiek en zo werd het ook toegepast met als resultaat dat tijdens de zitting bleek dat de grote meerderheid van de 'meelopers' na uitleg het eens was met het plan. Deze moesten in de zittingszaal aanwezig blijven tot alle reclamanten waren behandeld door de rechter-commissaris. Daarna kwamen de 'opstokers' aan bod die het er niet mee eens waren. Zij handhaafden hun bezwaar en werden verwezen naar de zitting van de rechtbank. In de uitspraak werden zij in het ongelijk gesteld.

Af en toe liepen de emoties wel eens op. Müller heeft het wel eens meegemaakt dat er in het bureau van uitvoering een stoel naar zijn hoofd werd gegooid.

Er waren twee grote bedrijven en die wilden daar één groot bedrijf van maken (de opvolgers wilden met elkaar verder). Er werd door de Commissie aan meegewerkt, een plek werd gevonden en een en ander werd zo ontworpen. Toen maakten die eigenaren bezwaar. Wat bleek: de liefde tussen de opvolgers van beide bedrijven was uit en men wilde toch onafhankelijk van elkaar verder! Dat bezwaar werd dus niet gehonoreerd!

Andere bijzonderheid: er werd een Rijksweg (73) dwars door het gebied en door een boerderijverplaatser heen gepland. Door overleg met Rijkswaterstaat is toen ge-

regeld dat het tracé werd aangepast en dat daardoor de schade voor het blok minimaal werd.

De ruilverkaveling Mergelland was een grote ruilverkaveling. Deze werd uitgevoerd in de periode 1980-2005. Müller kwam er in de fase toen de tervisielegging van het Plan van Toedeling begon. Hier werkte men toen ook met het geautomatiseerd toedelingssysteem ATOR. Ook de bezwarenbehandeling verliep met computerapparatuur en de kaarten werden met een beamer geprojecteerd. Er waren 900 bezwaren, wel veel, maar gezien de grootte van het blok was dat acceptabel.

Het probleem in Limburg was wel dat er veel eigendom- en pachtruil is toegepast in de loop van de jaren voor de ruilverkaveling. Het aantal bezwaren had mede als oorzaak, dat de reclamant zijn inbreng (gebruik; niet zijn eigendom) met de toedeling vergeleek. Het kon zijn, dat de reclamant door dit feit in zijn gedachtegang erop achteruit ging.

Müller had ook een goede relatie met de rechterlijke macht. Voorafgaand aan de bezwarenbehandeling in Mergelland heeft hij een driedaags college gegevens aan de rechters. Daarbij was ook één dag terreinbezoek. Dat werkte heel goed en wel naar twee kanten. Men wist elkaar makkelijker te vinden, gebruikte samen de lunch en Müller werd ook regelmatig geraadpleegd voor complexe zaken.

Tijdens de bezwarenbehandeling bleek er een probleem te zijn met waterbuffers. Die moesten in het laagste deel van de hellingen worden aangelegd en DLG (na overleg met het waterschap) had een reservoir dwars door een paar huispercelen gepland. Daar heeft Müller een stokje voor gestoken en geregeld dat dat reservoir net naast die huispercelen kwamen te liggen. Of DLG dat ooit te weten is gekomen betwijfelt Müller! DLG heeft daar echter nooit over gepiept.

Een ander probleem deed zich voor met een bezwaar tegen het Plan van Toedeling met betrekking tot een veegpad (3 meter breed) gelegen aan de achterzijde van een aantal huispercelen. Dat veegpad lag aan een sloot en moest gebruikt worden om die sloot regelmatig schoon te vegen. Aan de overkant van die sloot lag ook zo'n veegpad. Het plan was dat dat pad gerealiseerd moest worden m.b.v. art. 13 (toewijzing ten algemene nutte) en dat die mensen die grond dus zouden kwijtraken. Zij konden niet gecompenseerd worden. Tijdens de behandeling van de bezwaren bij de rechtbank stelde Müller toen voor om een clausule op te nemen in de Akte van Toedeling en overeen te komen waarbij geregeld werd dat er direct na de ruilverkavelingakte, een akte overeengekomen zou worden waarin zou worden vermeld dat die gronden weer terug zouden gaan naar de eigenaren van de huispercelen. Op kosten van de Commissie (die betaalde dus die akte). Dat voorstel is door de Rechtbank overgenomen en later heeft hij in andere ruilverkavelingen dergelijke voorstellen ook gedaan.

De gemeente Margraten wilde in deze fase ook het bestemmingsplan van het buitengebied herzien. Zij wilden geregeld zien dat op alle hellingen alleen bouwland (met speciale teelt van gewassen haaks op de hellingen) mocht worden gerealiseerd. Echter, in de ruilverkaveling was het in veel gevallen anders geregeld. Toen heeft Müller veel gepraat en gelobbied bij de gemeente om te regelen dat een en ander na de ruilverkaveling zou gaan plaatsvinden. En zo is het ook gegaan.

Bij de begraafplaats Mergelland (Amerikaans oorlogskerkhof) moesten de overledenen (op basis van een oude akte met een kettingbeding) uitzicht houden op een molen aan de overzijde van de weg. In de ruilverkaveling wilde men toen aan de overkant een bos aanleggen. Toen is geregeld dat er een strook in dat bos open zou blijven zodat de overleden soldaten uitzicht zouden blijven houden op die molen. Dit was ten gevolge van een oude akte met een kettingbeding.

Bijlage 3

Gebruikte literatuur.

- Andela, dr. G., 2000, Kneedbaar Landschap, Kneedbaar Volk; de heroïsche jaren van de Ruilverkaveling in Nederland, uitgeverij Thoth Bussum.
- Bergh, dr. S van den, 2004, Verdeeld Land. De geschiedenis van de Ruilverkaveling in Nederland vanuit Lokaal Perspectief 1890-1985, Dissertatie Wageningen Universiteit.
- Berk, prof. ir W. van, 1987, Planologische Geodesie, Collegedictaat Technische Universiteit Delft.
- Berkers, dr. E., 2000, Vol van Vernieuwingsgedachten. Automatisering bij het Kadaster 1945-2000, Walburg Pers Zutphen.
- Boonstra, F., Bruil, W., Fontein, R.J., de Haan, W., 2014, Rapport Evaluatie Landinrichtingsinstrumentarium Wet Inrichting Landelijk Gebied (Kamerstuk 2014/2015 33962.11), Alterra, Wageningen Universiteit.
- Buiter, H, Korsten, J, 2006, Land In Aanleg; de Dienst landelijk Gebied en de inrichting van het platteland, Walburg Pers Zutphen.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 2020, De Nederlandse landbouwexport in 2019, Heerlen
- Commissie Stedelijke Herverkaveling, 2014, Verschuivende grenzen, Eindrapport Amersfoort NL.
- Consulentschap Groenteteelt resp. Bloemisterij, 1989, Kwalitatieve Informatie voor de Glastuinbouw, Aalsmeer resp. Naaldwijk
- Cultuurtechnische Dienst, 1938, Korte beschrijving der uitgevoerde werkzaamheden in de gemeente Staphorst en in het land van Vollenhove (ruilverkaveling), Utrecht.
- Dam, mr. B., 1986, De doelstelling van de ruilverkaveling in de ruilverkavelingswetgeving, in: Recht in Ontwikkeling, Tien Agrarisch-rechtelijke opstellen, Wageningen Universiteit.
- Dienst Landelijk Gebied, 2001, Ruilverkaveling Flakkee, een boeiende puzzel, 1976-2001, Utrecht.
- Douwes, D, Meerhof, R, 2011, Ineens verdween een heel Ministerie, Volkskrant 23 mei 2011.
- Drents Historisch Tijdschrift, 2019, Jaargang 39, Waardeel, 80 jaar Drentse Ruilverkavelingen in woord en beeld, Assen.
- Draijer, W, 2019, Fonds nodig voor ruilverkaveling boeren, Financieel Dagblad 23 december 2019
- Erkelens, Paul van, 2019, Scheidend dijkgraaf: met praten, praten, praten red je het niet, Friesch Dagblad 8 december 2019
- Fresco, Louise, Veerman, Cees, 2019, Pleidooi voor uitruil en concentratie van landbouwgebieden, Financieel Dagblad 4 december 2019
- Geebel, G., 2001, Van Franse komaf: het Kadaster ontrafeld, Kadaster Apeldoorn.

- Gemeentebestuur van Staphorst, 1984, De ruilverkaveling der Staphorster bouwlanden, Staphorst.
- Geodesia, 1998, Miniserie Landinrichting, met artikelen van G. Bakker en J. W. Besemer, Utrecht.
- Gorter, J.J., 1934, De landmeter van het Kadaster en de ruilverkaveling, Tijdschrift voor Kadaster en Landmeetkunde Jaargang 50 Nummer 5.
- Groot Nibbelink, J, de Wolf, P, 2016, Urban Land Readjustment after Disaster and Other Depression, Proceedings Congress 2016 FIG Christchurch New Zealand.
- Haan Prof. mr. P. de, 1988, Onroerende Goed Recht. Deel C Landinrichting, Wolters Kluwer
- Henssen, 1990, Liber Amicorum, met bijdrage van J. Sonnenberg 'Kadaster en Landinrichting', Apeldoorn.
- International Federation of Surveyors, 2004, Proceedings Symposium Modern Land Consolidation (10 t/m 11 September 2004), Clermont-Ferrand Frankrijk.
- International Federation of Surveyors, 2016, Proceedings Symposium Land Consolidation and Readjustment for Sustainable Development (9 t/m 11 November 2016), Apeldoorn.
- Liemburg, J, 2019, Timmermans kan het werk van Mansholt afmaken, Friesch Dagblad 8 december 2019
- Kadaster, 1925, Schrift van O. Jonas inzake verslagen van zijn bezoeken aan Duitsland betreffende de ruilverkaveling.
- Kadaster, 1925, Schrift van J.J. Gorter inzake verslagen van zijn bezoeken aan Duitsland betreffende de ruilverkaveling.
- Kadaster, 1928, Overzicht der kadastrale werkzaamheden ter uitvoering van de Ruilverkavelingswet 1924 door J.J. Gorter en O. Jonas, Den Haag.
- Kadaster, 1966, Personeelsbezetting bureaus ruilverkaveling, Den Haag.
- Kadaster, diverse jaren, Handleiding Ruilverkavelings Werkzaamheden (HRW), Den Haag/Apeldoorn
- Kadaster, diverse jaren, Ruilerkavelingsbode, Apeldoorn
- Kadaster, 1982, Op Goede Gronden; een bundel opstellen ter gelegenheid van het 150-jarig bestaan van de Dienst, Staatsuitgeverij Den Haag.
- Kadaster, 1991, Kadaster en de Landinrichting, Apeldoorn.
- Kadaster, 1992, Schuiven binnen het Landschap, onderzoek naar herverkaveling met behoud van het landschap, Apeldoorn.
- Kadaster, 1996, Folder Het mes erin, voorstel voor verkorting van de landinrichtingsprocedure, Apeldoorn.

- Kadaster, 2000, Vol van Vernieuwingsgedachten, automatisering bij het Kadaster 1945/2000. Apeldoorn.
- Kadaster, 2007, Met open blik de toekomst tegemoet (Jubileumboek 175 jaar,) Kadaster Apeldoorn.
- Kadaster, 2019, Kijk Op....Kavelruil in de Stad, Apeldoorn.
- Kasteren, Joost van, 2019, Nederland moet weer op de schop, Friesch Dagblad 18 november 2019
- Koopman, dr. J., 2008, Inrichting van het landelijk gebied vroeger en nu, Toespraak Vereniging Oudgedienden Landelijk Gebied Den Haag (5-2-2008).
- Laat, Y. de , 1953-2003, Lopikerwaard, landinrichting voor boer en burger, DLG en Prov. Utrecht
- Louwsma, M., Kuiper, P.P., 2013, Ruimtelijke Effecten van Herverkaveling op Landbouwverkeer, Binnenlands bestuur 16 september 2013.
- Merriënboer, J. van, 2019, Mansholt: een biografie (heruitgave), Uitgeverij Bornmeer Gorredijk
- Molen, prof. ir. P. van der, 1982, Ruilverkaveling en Kadaster (1 t/m 5, 3 december 1982 t/m 7 januari 1983), Fries Landbouwblad, Uitgave Friese Mij voor Landbouw, Leeuwarden.
- Moolenaar, Dr. Ir. M, 2000, Kennis aan herverkavelen – Codificatie en modellering van herverkavelingskennis, Dissertatie TU Delft.
- Muller, ir. E., 1984, 100 jaar Vereniging Kadaster en Landmeetkunde, in: Jubileumuitgave Vereniging Kadaster en Landmeetkunde Amsterdam.
- Noort, P.C van den, 1965, Omvang en Verdeling van het Agrarisch Inkomen in Nederland 1923-1963, Dissertatie Landbouwhogeschool Wageningen (thans WUR).
- Ollongren, K, 2018, Brief aan Tweede kamer als antwoord op verzoek LTO Glaskracht, 4 december 2018
- Oosterbroek, E.P, 2016, 100 jaar verkavelen in 2016, Kadaster website Apeldoorn
- Rutten, S., 1999, Kadaster in kaart, een geschiedenis van landmeters, techniek en cartografie, Historisch Museum Apeldoorn.
- Ruyter, de, P., 2016 Ruilverkaveling 2.0 voor Weerbaar Landschap, Dagblad Trouw 21 september 2016
- Schot, J.W., Lintsen, H.W., Rip, A., en de la Bruhèze, A.A.A., 2000, Techniek in Nederland in de twintigste eeuw. Deel 3. Landbouw, voeding. Walburg Pers, Zutphen
- Snoeij, IJ, 2019, Pleidooi voor cordon bioboeren rond Natura2000, De Boerderij 23 november 2019
- Sonnenberg, ir. J.K.B., 1991, Kadaster en Landinrichting, in: Kadaster in Perspectief, Kadaster Apeldoorn.
- Staatsuitgeverij, 1986, door Stichting Wetenschappelijke Atlas van Nederland, Atlas van Nederland, deel 20, Landinrichting.
- Tijdschrift voor Kadaster en Landmeetkunde, 1934, jubileumnummer 55 jarig bestaan.
- Veen, Chris van der, 2012, Een Kapitale Impuls, Koninklijke van Gorcum BV.
- Verdonschot, P, 2019, We moeten het water niet naar de zee brengen, Trouw 7 augustus 2019

- Vervloet, Jelle, en v.d. Bergh, Simon, 2007, Eemland in verandering, Ontginning en Ruilverkaveling in het land van de Eem, Uitgeverij Matrijs Utrecht
- Vet, prof. dr. Louise, 2019, Duurzame dinsdag: De destructieve economie kan leren van de natuur (de 'duurzame troonrede'), Trouw 3 september 2019
- Werkgroep Balans Ruilverkavelingswet, 1968, Rapport, Tijdschrift voor Kadaster en Landmeetkunde Jaargang 84 Nummer 5.
- Wetgeving en parlementaire stukken Ruilverkavelingswetten, Landinrichtingswet, Wet Inrichting Landelijk gebied, Omgevingswet, NOVI en Realisatieplan LNV
- Winsemius, Pieter, 2020, Boeren en milieu hebben baat bij ruilverkaveling, Trouw 11 januari 2020
- Wisselink, D.B.A., 1970 Nogmaals: De Ruilverkavelingswet en de beroepsmogelijkheden, Nederlands Juristenblad 1970 blz. 470-472
- Wubbe, ir. M.J.M., 2015-2019, Interviews met vakgenoten (zie aparte lijst), en diverse lokale publicaties betreffende specifieke ruilverkavelingen.
- Zandbrink, W, de Zeeuw, F, 2017, Stedelijke herverkaveling: aanpak en eerste projecten, Kadaster Apeldoorn
- Zeeuw, F. de, 2019, De Rijksplanologische Dienst moet terug, RO Magazine februari 2018

Bijlage 4

Summary in English.

A century of surveyors' involvement in land consolidation in the Netherlands

1. Introduction

A hundred years ago, life was not that good in the countryside. Fragmented landownership, poor housing, flooding, badly passable sandy roads, and feudal circumstances: farmers' living was hard, production results meagre, and food was expensive.

Especially on remote peatlands and secluded sandy soils, people those days lived sometimes in mud huts, being slave of the landlord. Poverty existed. Numerous economic research reports show that in first part of the previous century income parity left much to be desired, wages stayed behind with the rise of productivity, and rural incomes did not match the grow of the national income. Structural obstacles occurred, such as work occupation rates, the area surface structure, and the business structure (a majority of smallholdings, especially in regions with sandy soils).

Fortunately meanwhile our society became so prosperous, that both government and farmers could invest heavily in the development of the then poor rural areas. That resulted not only in the existence of a viable agricultural business activity which contributes substantially to the national economy and provides the population of plenty and cheap daily food, but also it resulted in a situation where the living in the countryside is as good as in the urban areas: good and affordable housing, efficient commercial buildings, good road infrastructure, good water management, and available societal facilities as e.g. education and health care, which never are too far away.

The application of the land consolidation instrument channelled these public and private investments to the agricultural regions. During the heyday of land consolidation, hundreds of thousands of hectares were subject to consolidation.

Organisations, which aim at protection of nature and landscape, criticize the effects of land consolidation projects on the environment: their judgement is seldom positive. Not wrongly: although after the entry in force of the Land Development Act 1985 a lot more attention could be given to the interests of nature and landscape, land consolidation projects under previous acts (many under the Act of 1954) were not very receptive for other interests than the agricultural one. Actually these just had to give way...

Later, land consolidation acts broadened the scope of land consolidation substantially (also the names changed accordingly, namely from 'land consolidation' act to 'regional development' act), but when time passed by, it became clear that after a century, land consolidation would lose its special status as a planning instrument for the rural areas and would be incorporated into general environment and planning legislation as just one of the instruments available. Likely this general Environment and Planning Act will come into force in 2021.

One of the professionals involved in the application of the land consolidation instrument has been the land surveyor. He (sometimes also a 'she') played an important role in all land consolidation projects. Firstly as the official who took care that everybody's land rights and other rights were guaranteed during the whole process, by a reliable registration and data management of all land rights, land lease rights and other relevant real rights, and secondly as the one who designed the new structure of land parcels as presented in the Re-allotment Plan, and as a caretaker that all inhabitants in the project area could occupy new parcels in a fair and trustworthy manner. So the land surveyor not only had to operate in a fair way with integrity, but also in an creative mood to design the new allotment in dialogue with right-holders and taking into account other interests (such as environmental issues). This sometimes required pretty complicated constructions, in which many farmers were involved. How that may be, land surveyors played their important role in these projects, utilizing fully their professional skills and their professional 'toolbox'. Although times are changing, we believe and are convinced that also in the future the society will need and use the land surveyors' skills, tools and experience.

2. From voluntary land consolidation to legal land consolidation 1916-1938

The first land consolidation project took place in 1916. That was the project 'The Ballumer Mieden' on the island of Ameland. There was no act yet, so the re-allotment process was done on a voluntary basis. The block was small, about 190 ha, but the 119 owners together owned 3600 plots. The initiative for the project was taken by Heidemij, which then was a semi-governmental company involved in land improvement (today Arcadis Ltd) and the president of the local water management board Theo van Welderen baron Rengers. Surveyor Hendrik Jan Klompe of the Kadaster (the Dutch name for the Cadastre, Land Registry and Mapping Agency) set to work and managed to reduce the number of plots to 219.

In the 1920s, the Netherlands became aware that the agricultural farm structure had to be radically adjusted in order to achieve more efficient and efficient business operations. After much social and parliamentary debate, this led in 1924 to the first Land Consolidation Act.

At that time, in Germany, the instrument 'Flurbereinigung' was already being applied successfully, which was reason for the Minister of Agriculture in the Netherlands

to ask the Kadaster in the run-up to the new Act, to see if lessons could be learned from the German experiences. It was not a coincidence that the Minister made this request to the Kadaster. Earlier, the Professional Association for Cadastre and Land Surveying ('Vereeniging voor Kadaster en Landmeetkunde') urged in 1899 in a thorough report for the introduction of a land consolidation instrument. In this report, the Association also took the position that a land surveyor of the Kadaster should be added to every local land consolidation commission, which was intended to take responsibility for the execution of a land consolidation project.

This proposition was accepted in the Parliament and by consequence included into the Act in 1924. The then chief of the Kadaster asked land surveyor Jacob Gorter to go to Germany for half a year, together with a colleague land surveyor Otto Jan Jonas.

Their detailed findings were later elaborated into a set of practical rules, which formed the basis for the Manual 'Land Consolidation Activities': a handbook that was used as a guideline by all cadastral land consolidation employees for many years. When the Land Consolidation Act 1924 came into force, Gorter and Jonas were subsequently entrusted from the Kadaster with the implementation of the first legal land consolidation projects.

The main features of the 1924 Land Consolidation Act were as follows.

In the first place, it was important to clarify the objective of the land consolidation project: how to improve the agricultural situation in this specific project. At that time, and unlike later, other objectives (such as improving nature and landscape) were not included. Furthermore, the government did not wish to take the initiative for land consolidation all by itself. It was believed that the interest for land consolidation should come from the region, bearing in mind that the cooperation of inhabitants would then be greater. In any case, an application had to be made by 25% of the owners (art. 14).

Subsequently, the Act stated that it would not be the government to decide on the execution of a land consolidation. This had to be done by a voting, whereby the intended land consolidation project would take place if (a) at least half of the owners were in favour and (b) these owners represented at least half of the surface area put to the vote, so a 'double' majority (art. 23). Those who stayed at home were expected to vote in favour.

Noticeably, the only expert to be added to the local land consolidation commission was a land surveyor, who therefore specifically was mentioned in this Act. In practice, it was indeed the surveyor, who, together with the local commission, carried out the land consolidation project, supported by the land improvement company Heidemij.

However, as a result of the necessary double majority in the voting and the absence of a subsidy scheme, very few land

consolidations were carried out. In the period 1924-1940, 48 projects were executed. 155 projects were requested, but they were either rejected (more votes against) or did not meet the requirements to be voted at all.

To promote the going through of land consolidation projects, the existing Act was adapted: the Land Consolidation Act 1938. Under this Act, only 20% of the owners were required to apply for land consolidation and not 25%. Farmer organizations could also request, on behalf of their members. The voting requirements also changed. Land consolidation might took place when at least half of the owners were in favour or when a minority of owners with at least half of the agreed area was in favour, so a 'single' majority. Those who stayed at home however were still considered to have voted in favour. The right of leasehold was also discussed in the 1938 Act. A shortcoming of the Act of 1924, which paid no attention to leasehold at all, was attempted to be repaired a bit by including an article 19 saying that the situation of land use (thus leasehold) should also play a role in the re-allotment process. How this had to be done remained unclear. Adequate regulation was not introduced until the next Act of 1954.

In the Act of 1938, also a new Government Service for Technical Agricultural Services ('Cultuurtechnische Dienst') had been introduced, being responsible for policy and agricultural technical support. As a result, the surveyor's role changed significantly. Before, he interfered with almost everything and from 1938 this was limited in particular to the correct handling of the land rights (the input and the re-allocation) of the right holders, including drawing up the allocation plan and the list of financial arrangements.

As the procedure description above showed, after a positive vote, it was first of all necessary to establish properly what the initial situation was: who are the entitled parties, what exchange value do the lots have, and what about old and new roads and waterways? The land surveyor was mainly involved in the first two. Thus, a register of right holders was prescribed in the Act. The importance of such a register was great: those who were registered were part of the re-allocation, those who were not registered did not participate at all. The Act also said that the new legal status as it would apply after registration of the re-allocation deed was 'title-purifying' (see below). That is why the local commission had to submit the register for public inspection, after which a three-stage objection procedure was prescribed: first an objection process before the local commission, secondly in case of no agreement before the examining magistrate, and thirdly, in case of a continued disagreement before the multiple chamber of the district court.

The second part of determining the initial situation involved the estimation of the value of the existing lots. It was not about the economic value but about the agricultural production value.

At that time, the cadastral maps at that time still originated from the starting period of the Kadaster, namely around 1832. They were solid maps on special paper, but they were used every day to make updates where the expired parcel boundaries were deleted (with a sharp knife these borders were carefully scratched away and smoothed into the structure of the paper) and the new ones were mapped. This of course did not benefit the quality, not to mention stretch and shrinkage due to climatic conditions at the office. For this reason, the land surveyor usually in land consolidation projects took the opportunity to realise new maps of the area, a so-called 're-survey', after which the new maps would show the allocation of the lots so that with the 'title purification' of the re-allocation deed, a new set of cadastral maps also started functioning.

In the Manual (the guiding handbook), a number of recommendations were made for drawing up the 'Plan of Distribution'. In later regulations, this was called the Re-allocation Plan. On the basis of the information from the so called 'wishing sessions' (where owners could make clear which land they wished to be exchanged) and the general rules, it was possible to draw a first design of the re-allocation of the new lots both in the areas which were wished too much (there was a shortage of space) and those in the areas that were wished too little (there was space left). This, of course, was done in close consultation with the members of the local commission, as -legally speaking- it was their plan.

When the 'Plan of Distribution' was ready and had been determined by the local commission, the location and size of the lots were calculated exactly, after which the new lots were given their new numbers (leading to the Re-allocation Plan, art 56 Land Consolidation Act 1924). After this, the figures for the setting out and survey of the new plot boundaries could be calculated, after which the survey could take place in the field. This was usually done before the public inspection of the Re-allocation Plan so that the right holders in the field could already gain insight into the location of the new borders.

Just like the register of right holders and the valuation of the plots, the 'Re-allocation Plan' required an orderly public inspection and objection round. Simultaneously together with the 'Re-allocation Plan', a list was presented with the amounts the participants had to pay: for each owner namely, it had to be determined which amount should be payed to cover the costs of the land consolidation project. As there was no subsidy regulation then, these were fairly large amounts.

After the objection procedure had been processed, a re-allocation deed was drawn up and executed by a notary-public, assigned to the legal district where the project was located. Subsequently, this deed was entered in the public registers. Because of the principle of original legal acquisition (the 'purifying of titles'), this created a completely new legal and cadastral situation, a deviation from the causality rule which always rules a deed-registration system.

It was an enormous challenge for the land surveyor to properly perform all these activities. As mentioned above, he also had to work with cadastral data which were often incomplete at the time and sometimes did not correspond with the situation in the field.

Jacob Gorter started his land consolidation work with enthusiasm in, among others, the land consolidations Nieuwleusen (1216 hectares), De Bleeken (municipality of Heesch, 170 ha), Wanroysche Peel (1000 ha), Exloër-veen (480 ha), Staphorst (1820 ha), Urk (60 ha) and the Eemnesser Polders. Many other land consolidations with comparable surface areas and problems have been carried out, especially in the eastern part of the country, where the allotment problems (large fragmentation of land) were the most distressing. This meant work for 4 surveyors and 3 cartographers. The average duration of land consolidation project was 2.5 years, a total of about 2000 hectares per year were being processed and every year, about 850 hectares were completed.

Of these land consolidation projects, 'Staphorst', with a size of approximately 1,820 ha, was the most complicated and laborious. There was a very poor parcel allotment with lots of different owners located one behind the other, only a few tens of meters wide, kilometres of depth and of deteriorating quality. Thanks to the execution of the land consolidation, where the efforts of Jacob Gorter were highly appreciated, it was then arranged that a new state highway could be realized through the building section of the municipality and a spectacular reduction in the number of parcels had been achieved.

3. Booming land consolidation 1938-1985

Under the successive Acts of 1924 and 1938, mainly administrative consolidations were carried out (the plots as they existed were exchanged, without land improvements), with a corresponding limited change of roads and ditches. Under the new Act of 1954, land consolidation became much more focused on a drastically improvement the entire agricultural business structure of an area, thus including water management and technical agricultural land improvements.

After the Second World War, the Ministry of Agriculture's policy gave budgetary space to about 30-40,000 hectares per year of new land consolidation projects. Since the projects had a duration of several years, the number of hectares in execution rose from more than 100,000 in 1954 to more than 600,000 in 1984.

For the land surveyors and for the Kadaster, the boom in land consolidation meant much new and extra work. For large areas, the work had to be organized on a project basis and project steps carried out within as short as possible time. The Kadaster therefore ensured a tight organization of the work with a lot of extra manpower in a few land consolidation agencies. These were now set up all over the country. In addition, it required strict coordination of the land administration in the consolidation projects and

those in the 'normal' Land Registry and Cadastre Service, in order to have the least possible negative impact on the country's citizens.

So there was a new Land Consolidation Act, in 1954. This offered significantly wider design options. Important here, was what quickly became known informally as the 'Article 13 lands'. A new Article 13 stipulated namely that for general purposes, a maximum of 5% of the land in the land consolidation project could be allocated. That 'loss' had to be fairly carried by the joint owners in the project.

In summary, the new Land Consolidation Act 1954 had the following changes compared to the 1938 Act:

- A maximum of 5% of the land could be designated for public benefit purposes.
- The Re-allocation Plan and the List of Financial Settlements were split.
- A Landscape Plan was introduced, for preservation and development of areas with landscape value.
- Tenant farmers (leaseholders) were now identified as stakeholders. A lease register (inventory of lease contracts) was introduced and each leaseholder was entitled to a proportional share of lease in the new situation. Lease ratios could be changed and forced change of leasehold (the imposition of a lease of land) was introduced.
- The expenses to be paid could be repaid over a period of 30 years at 5% interest and repayment as a land rent.
- In the original draft act of the 1954 Act, the principle of payment by surface area was maintained. Only during the discussion in Parliament, the government did come up with the proposal to estimate the changes in agricultural production value (fertility etc.) and the other costs to be paid in ratio of each right holders' benefit.

The latter point implied that the amount to be paid, called the 'land consolidation rent', was fixed by determining how each right holder benefitted of the land consolidation project. That was called the 'second valuation'. The local land consolidation commission applied a point scale system (bands) for this, whereby farmers who benefited greatly from land consolidation by for example concentrating land, shorter distances from the plots to the company buildings, better water management, had to pay more than farmers who benefited less.

The Act of 1954 also comprised a possibility to make small individual surpluses in the allocation design using available free land (informally called 'hectares of the land surveyor', which lands were purchased in advance by the local land consolidation commission). The land surveyor was thus able to extend allocated plots a bit to match existing natural borders. This made it possible to save on agricultural technical engineering work, for example filling old ditches and digging new ones. But above all, it was possible to safeguard landscape elements such as wooded banks, canals and unpaved roads. The amount of those 'land surveyor hectares' normally averaged about 2% of the surface area of the land consolidation project.

The objective of the Act of 1954 continued to focus on the agricultural sector. Article 2 stated that 'the land consolidation is effected by virtue of an agreement and by virtue of the Act to promote the interests of agriculture, horticulture, forestry or livestock farming'. It also emerged from Article 13: the public utility purposes for which Article 13 lots were made available should of course be in 'accordance with the purpose of the land consolidation'.

The fact that the tenants' position was also regulated under the 1954 Act was a great improvement. Under the previous Acts, the tenant was hardly mentioned, if at all, but now lease had its own chapter. From now on, tenants were entitled to a proportional part of the allocation on lease, and this could be claimed in court if necessary. The tenant's position therefore began to resemble that of the owner. What was still missing was: voting rights. That only came with a legislative change in 1975.

During this period, four technical developments were of great importance to the surveyor's work. Firstly, the use of photogrammetric material, secondly the automation, thirdly the availability of large-scale map material (analogue and digital: the large scale base map of the Netherlands 1:500 to 1:2,000), and fourthly, the availability of soil maps.

When it concerns automation, initially, all administrative cadastral land consolidation activities were automated. Step by step following the procedure, so from setting up the voting administration to drawing up the deed of allocation and processing the list of financial registers in the national cadastral land registry. After that, the cartographic activities were also placed in an automated system, and then, in the 1980's, both together in an integrated administrative and cartographic system. In addition, developments in the market were continuously monitored and newer and better software was used.

The size of the workforce grew accordingly, from 168 in 1950 to 628 staff in 1975.

The division of labour was as follows.

- The land surveyor-expert: responsible for the project approach and management;
- The technical officer: responsible for the daily execution. He (there were hardly women executing this job) was often the daily representative of the Kadaster in the land consolidation project and had much contact with the right holders about their land rights and their allocation wishes.
- The operational land surveyor in the field, charged with all survey activities such as setting out and the survey of new boundaries, roads and watercourses and assistant to, for example, the valuation of the plots.
- Other land surveyors charged with carrying out simpler survey work in the field.
- Surveying assistants, who assisted field surveyors.
- The cartographers in the office, who made sure that good cadastral maps were made of both the initial and

the final situation. They also assisted in making the Re-allocation Plan. This was quite a job in the days before automation. Every time a change occurred, the drawing, colouring and calculating work had to be done again.

- The administrative employees at the office who ensured that all right holders' rights, their allocation wishes and the future situation were properly recorded. They provided the correct data of the re-allocation situation (new plots, rights, area, etc.) so that the notary who had to pass the Re-allotment Deed had as little work as possible.

As mentioned, many land consolidation projects were carried out during this period, many of which were large in size. The largest land consolidation that has ever been carried out, was the 'Alblasserwaard' (voting 1965), with had a size of 22,400 ha, comprised 7,000 owners and 2,000 tenants and had a budget of 83 million Dutch guilders (€ 38 million).

More than new 100 farm relocations have been built, many new roads and waterways have been realized, the number of parcels has been reduced considerably and the Kadaster has invested in the approximately 24 calendar-years that the project has lasted a total of approximately 224 man-years.

Another spectacular project was the land consolidation project 'Geestmerambacht' with an area of 6,110 ha. Here the area changed from a sailing area into a driving area. The changes made here were impressive. As a result of the filling of ditches, the construction of roads, the improvement of water management and the re-allotment, the possibilities for efficient farming improved considerably. This transformation also meant a lot for the villages in the block. These were all islands in the past and the only way to get to the houses was by boat (flat barges) or on foot or by bicycle over a bridge and then over the narrow path. These were also major challenges for land surveyors. Not only in terms of survey work (often by boat), but also in terms of the many necessary consultations with the farmers about the exchange of land and relocations to new farms. This project is an example of a complete overhaul of a landscape, and most likely would be an open air museum today.

4. From land consolidation towards rural land development 1985-2007

Land consolidations had boomed under the Land Consolidation Act 1954. But the limited objective began to pinch in society. How could the agricultural objective be so dominant? No, there was social resistance to this monopoly. Interests of nature and landscape, or recreation were also considered as being important. The objective of the Land Consolidation Act 1954 was - as we saw earlier - that 'land consolidation was done to promote the interests of agriculture, horticulture and forestry or livestock farming'. Admittedly, Minister Sicco Mansholt of Agriculture had stated at the time of the Parliamentary discussions, that other interests could also be served, but only if they 'corresponded to the agricultural objective'. It was increasingly felt in society that the rural area had to fulfil

all the functions that society wanted to give it, not just the agricultural one

This idea was not strange to land surveyors. In 1968, an extensive report by leading experts was published in the Journal for Cadastre and Land Surveying, entitled 'Evaluation of the Land Consolidation Act 1954' ('Balans Ruilverkavelingswet'). This report made clear that in addition to all kinds of technical improvements, it was in particular the objective that had to be expanded.

From an administrative point of view, the government developed a series of national memo's that shaped the new views, resulting in a new Land Development Act in 1985. The basic principle of this Act was that 'land development aims to improving the layout of the rural area in accordance with the functions of that area, such as these have been indicated in the context of general spatial planning', and for the sake of clarity it was added that land development might include 'measures and facilities for (among others) agriculture, horticulture and forestry, nature and landscape, infrastructure, outdoor recreation and cultural history'. Well, it couldn't be wider, couldn't it?

Was this the end of the traditional land consolidation? No, but other forms were added: the 'rural land redevelopment', the 'adaptation land consolidation', and the 'land re-allotment by agreement'.

The 'rural land redevelopment' was intended for areas where a multitude of functions applied. The 'adaptation land consolidation' was mainly created in order to be able to avoid disruption of the agricultural business structure as a consequence of infrastructural changes by applying the exchange mechanism. 'Land re-allotment by agreement' was also included in the previous acts, but was then called land consolidation agreement, a voluntary land exchange. The 'traditional' agricultural land consolidation was still possible, but was limited to areas where hardly any other interests played a role outside the agricultural objective. The National Structure Plan Rural Land Development would indicate where rural land redevelopment, and where the other forms should take place. Since the rural land redevelopment had a broad design objective, the Provinces would decide on implementation, and not - as with the traditional land consolidation - the right holders via the voting procedure.

More than 100 projects were in execution in the period 1999-2006. 1990 even recorded 150 projects with a total area of 900,000 ha. Preparation and execution took an average of 27 years. Society was becoming increasingly unsatisfied with the long project duration: 'we have the feeling that we are executing the activities for the next generation and not longer for ourselves', farmers used to say.

Until then, only small landscape elements were safeguarded, here or there within the land consolidation area, or sometimes they were newly constructed (and

then purchased by State Forestry or private nature associations), but only on those places where it did not 'harm' agriculture. But in the rest of the project area land consolidation was executed the old-fashioned way with limited attention to the landscape. The land surveyor engineer Kor Mulder, who worked in the Kadaster-office in the Province of Drenthe, devised a method to preserve the old landscape elements as much as possible and to place the new plot-borders on existing plot-borders (being 'landscape elements') as much as possible. This required a little more free land, which had to be purchased additionally. In the past, the value of the re-allocation had to be precisely equal to that of the input situation and to make it match the shifting natural boundaries was necessary, so the removal of the old ditches and wooded banks and the making of new ones may be just a few meters further away. With more free land available, small surplus allocation was possible, making it achievable to coincidence the new borders with the old landscape elements much more than previously. This mainly concerned in first instance the outside borders of the new lots.

However, the land surveyor should also maintain the inside division of plots as much as possible, depending on the desired use plots. Mulder wrote about this in the publication "Sliding within the landscape", which was published in 1992 together with the Foundation for Nature and Environment ('Natuur en Milieu') and the Association for Nature Monuments ('Vereniging voor Natuurmonumenten'). The research question was the following: 'How does the allotment look like after a land development projet, when the existing topography is maintained as much as possible during the re-allocation process? ' Due to the great interest, this publication had a circulation of 2500 and was widely distributed both inside and outside the Kadaster.

The introduction of the Land Development Act in 1985 meant quite a bit for the services involved. For example, the Government Service for Technical Agricultural Service ('Cultuurtechnische Dienst') continued under the name of Government Service or Land and Water Management ('Landinrichtingsdienst') and later (in 1997) as Government Service for Rural Development ('Dienst Landelijk Gebied', DLG). The division of roles between this Service and the Kadaster also changed. Because the Government Service manifested itself as the manager of the land consolidation and the Kadaster had to carry out the activities on the basis of tenders to DLG, the cooperation between the two organisations deteriorated a bit. Of course that improved later again.

A good example of a land development project that was carried out during this period is the project 'Eemland', with a size of almost 8,000 ha. The allotment structure was poor in this area, when the project was taken in execution in 1988. The farms were located in the village ribbons, the average farm size was low (approx. 15 ha) and the plots were on an average of 2 km away from the farm buildings. After much public debate, which lasted several years, a plan was agreed that would involve 49 farm relocations

to 'empty' rural areas, which would significantly improve allotment, but also achieved good results in terms of recreational and nature and landscape facilities.

5. From rural land development towards integrated regional development 2007 – to date

The development towards a broader land consolidation was not at its end. The national spatial policy memo's leading to a new rural development act with a wide scope, were adopted in the beginning of the new century: a national Memo Spatial Goals (2004) and a memo Agenda Vital Countryside (2004). It could not have been broader: the Agenda dedicated attention to nature, landscape, agriculture, social-economic revitalisation, environment, water, and the reconstruction of sandy soil areas. Although both Memo's comprised many governmental aspects, such as the setting of an overall investment-budget for the rural area (combining the budgets that previously were set by a variety of ministries separately), also much was said about the instruments for rural development.

After the turn of the century, the central government wished to provide a single rural investment budget to the Provinces guided by intergovernmental agreements, and together with this provision a decentralisation of the responsibility for nature and landscape from the central to the provincial level. Moreover, the government said the land consolidation instrument needed reform, by broaden the scope even further, and simplify and speed up the land consolidation processes. The more liberal policy character of the consecutive Dutch cabinets encouraged more bottom up initiatives with as less as possible government interference.

All this was included in the Act that would replace the existing Rural Development Act of 1985, namely the Regional Development Act, which came into force on 1st January 2007. The new Act also arranged for the setting of the investment-budget and for the decentralisation of responsibilities. In 2014, also the investment budget itself would be decentralised and deleted from the Act.

What was left, were new land consolidation instruments. The old act comprised 4 different options, the new act only 2: 'the land consolidation related all functions given to the area by spatial planning', and the 'land consolidation by voluntary private agreement'. The general 'redevelopment' and the 'agricultural land consolidation' were abolished. The land consolidation for purely agricultural reasons was over and out. The Provincial Executive Council was assigned the responsibility to decide whether or not a land development project was needed in a particular area.

Now the objective was completely related to the general interest, the voting procedure was abolished. Moreover the procedure to request for a land consolidation was cancelled. The 'List of Owners and Leasers' and the 'Reallocation Plan' were merged into an 'Exchange Plan'. The local Land Consolidation Commission ceased to exist, the Provincial Council had to decide how a land consolidati-

on project should be managed. What also was cancelled, is the instrument of the 'land rent', farmers had to pay as their share in the costs, the government did not want to pre-finance projects any more.

It was clear that the Provincial authorities now became fully responsible for land development. They would decide whether or not to apply the land consolidation instrument. But practice shows that in real life the preference of the authorities is not to embrace land consolidation options: they are expected to be 'too complicated', ' too expensive', and 'take too long'... no, the preference goes to voluntary small scale cheap exchange of lots by private agreement, projects of at most a few hundred hectares area. When important general interest would be at stake, the authorities tend to apply voluntary purchase or expropriation, expected to take much shorter time than a fully-fledged land consolidation.

The Rural Development Act of 2007, will be succeeded by a still broader Environment and Planning Act, comprising all existing acts and regulation concerning spatial planning: an ambitious project as the number of existing rules is many. This act is not in force yet (expected in 2021), thus is still a 'bill'. When the legislative process started, in 2014, the government announced that all legal executive instruments regarding land and land policy should find a place in the new act.

In surveyors circles there was fear that the land consolidation instrument would cease to exist, but an official evaluation report of the Rural Development Act by University of Wageningen institutes 'Alterra' and 'Agrarian Law' concluded that -however the authorities' enthusiasm for land consolidation was waning- the instrument as such was fully worth to be remained in the new Act. Both institutes expected that in the future, when new political challenges would require integral regional development, the instrument could not be missed. And by the way, the instrument functioned well, they concluded, so why abolish it? Luckily the government was receptive for the message and acted accordingly.

Meanwhile the new Act had been adopted and gazetted (State Gazette 2016/156) and the general understanding is that it will come into force in 2021, comprising additional regulations for -amongst others- land consolidation.

Worth noting is that also urban land readjustment is included in the new act. That means that adjacent to the voluntary rural land consolidation now the variant of consolidation of urban areas becomes legally possible. This is a new phenomenon. The urban land readjustment should also take place on a voluntary basis, and should make urban re-allotment easier. Currently a lot of individual deeds are required to legally arrange the exchange of parcels, when there are several urban land owners involved. The new regulation allows for combining all these separate deeds into one overall notarial deed: an urban land readjustment notarial agreement. And when general interests are at stake,

the authorities can apply expropriation in case of an unwilling participant. The new procedure will be possible after the Environment and Planning Act comes into force.

6. The role of land surveyors in land consolidation and tools

The everlasting role of land surveyors in land consolidation can be described briefly as follows.

- The guardian of the land rights of all involved right holders. He (sometimes 'she') is responsible for the registration per existing land lot of all associated land rights and right holders and he takes care that right holders (mainly owners and leaseholders) are participating in all relevant steps in the procedure. In particular during the legal procedure of complaints and objections he has to advise the courts on how the local land consolidation commission dealt with people's land rights and whether this was done accordingly to the principles of the Act and of ethic integrity.
- He has to act as the independent expert who stands above all parties, which is another role compared with other experts who normally represent a certain interest, such as agriculture, nature, landscape, water, roads etc. Experience shows that it happens regularly that the local land consolidation commission is put under pressure to make certain decisions on how to allocate lots and to decide on which farmer is allowed to displace his farm and built an new one (with state subsidy). At such moments it is important that the local commission can rely on the land surveyor who independently from everyone's interest can advise, and is able to explain parties what is fair and best, based on his expertise, cadastral data and toolbox.
- He acts as the architect of the re-allotment, based on objective criteria. In the first land consolidations hundred years ago, the projects were small in surface area and well to oversee, and the land surveyor could make the design based on logical thinking and on good calculations. Later, the Kadaster developed together with the University of Delft software that assisted the processes. Various re-allotment alternatives might be calculated and discussed with the local commission and with relevant right holders. It became also more common to dedicate attention to environmental issues, such as the conservation of nature areas and of landscape elements and the creation of completely new ones. The land surveyor proposes how the new boundaries would run, and whether -for example- a row of trees could be preserved. To do all this, the land surveyor has to master not only new technologies, but also to be skilled in handling emotional feelings of right holders, in case they are not really willing to accept those solutions.
- He acts as a kind of broker to identify the location of lands to be acquired by the local land consolidation commission, in order to facilitate a good and smooth re-allotment. When, for a displacement of farms from a crowded part of the area to a less crowded part land was needed, the land surveyor had to find the best candidates for displacement and to make land and money available.

When it regards the formal aspect of the position of the land surveyor, this was well regulated in the consecutive Acts, which comprised an article stating that every land consolidation project must be associated with a land surveyor of the Kadaster. In the Acts of 1924, 1938, 1954 and 1985 this was explicitly compulsory. Under the act of 2007 and the one to come, the obligation is translated in a more general phrase, namely that for every new project there should be a consultation with the executive board of the Kadaster in order to agree on the input of its land surveyors.

Regarding the IT-tools, previously the Kadaster developed all information systems in-house. After -say- 1995, one could observe an enormous grow of commercial software, with the GIS-industry providing for excellent systems. Increasingly, land surveyors use home-made applications based on available commercial GIS-packages.

The result is that meanwhile not only the registration and administration in a project is fully automated, but that the difficult design process of the Re-allotment Plan is IT-supported; also is the updating of the national land registers and cadastre based on the input of the re-allotment.

With the IT-developments going on, the GIS functionality gets more advanced time and again, so that during the whole land consolidation process the involved land owners and other right holders can participate using modern GIS-tools such as portals and applications all by themselves and from home......

New IT apps, such as facilitating the use of cadastral data for all kind of applications becomes reality. A sample: maps with analyses of the real estate market (for starters, for the elderly for health care), energy data linked to the characteristic of houses, real estate value developments, address coordinates for car navigation systems, participation of land owners in a variety of municipal tasks by using own pictures or measurements, mortgage analyses, and of course multiple analyses of land ownership structures to forecast the effect of a voluntary land consolidation, whether in the rural or the urban area.

What comes associated with these developments, is that today one could hardly speak about ‘land surveyors’: yes, there are still quite a few in the Kadaster, but in particular to perform the survey of boundaries of land and to maintain cadastral and topographic maps. The employees, working for the variety of different kinds of land development, are birds of many plumage: economists, agriculturalists, GIS-specialists, ecologists, sociologists, spatial planners and so on.

As said earlier, one might observe that the number of traditional land consolidation projects is diminishing. In 2014 still 23 projects with a surface area of about 133,000 hectares were in progress. Currently, just 2 new projects were brought on the list, ‘Schoonebeek’ and ‘Franekeradeel-Harlingen’.

One of the projects executed in the period, was 'Olst-Wesepe': 4073 hectares and 88 farmers. It is mentioned here to show that with the new legal options, the process can go fast. With the farmers directly participating in the development of the re-allotment plan, legal procedures of complaint and objections were avoided: in 4 years the work was done.

7. The future of land consolidation

It appears that after a century of land consolidation the situation of 1916 occurs again. Like then, the government prefers voluntary small scale land re-allotments; just like then, the land surveyor is the only associated expert who is in charge. The question is whether the land consolidation instrument is doomed to continue on the back burner of small voluntary re-allotment projects?

Has the organised development of the rural area future? Our answer is clearly yes! Because: the future-proof development of the rural area is one of the four priorities of the new National Strategy for Spatial Planning and the Environment ('NOVI'), which currently is under development by the national government. Previously the Structure Vision for Infrastructure and Spatial Planning gave a direction to the national planning, now it will be the National Strategy, as required by the new coming Act. The Act stipulates that there should be one overall vision for the environment.

The strategy which is developed in the drafts of the National Strategy, says that it aims at a new perspective for the Dutch agricultural business sector, to become a leader for sustainable circular agriculture. A challenging revenue-model should be combined with a minimal effect on the environment of air, soil and water.

This is expected to contribute positively to biodiversity. Subsidence of the soil must be tackled. Increase of water level is necessary in certain peatland areas. The crisis in housing construction should be solved. Energy transition, together with the associated questions of spatial consequences of solar parks, high tech windmills, energy infrastructure, requires solution. De underlying data are impressive: 270,000 hectares of peatland, need for 541,000 to 810,000 new houses requiring at least another 20,000 hectares, 4135 pig farms, 11,963 dairy farms, 11,000 arable farms who all need to cooperate.....

The draft National Strategy stipulates that 'soil exploitation must be in good balance, and it is needed to look again to the allocation of spatial functions in the rural area, not seen from a dominant agricultural perspective as in the past with the traditional land consolidation, but seen from all societal desires and demands for the rural area'.

Meanwhile it has become clear that within all these 'desires and demands' priorities are set, such as the reduction of carbon dioxide, phosphate and nitrogen. In its understanding of 'land consolidation' the government ap-

parently still assumes the old fashioned land consolidation as from the act of 1954, we believe. In cases where the government has to dispose of land, to serve the general interest, its preference is to deal with private right holders on a basis of free will in order to acquire agreement. In case this agreement does not come about, and an interference in private rights is necessary, other instruments from the Environment and Planning Act can be applied, such as expropriation and pre-emptive rights, the government proposes.

The policy memo 'Vision on Agriculture, Nature and Food: Valuable and Connected' (September 2018) of the minister of Agriculture, Nature and Food Quality however shows a more enlightened opinion, stating that should be investigated whether a 'land consolidation new style' is needed to realise the new division of spatial functions. In our view, the minister has a better understanding than the cabinet that existing ownership and lease arrangements can seriously stand in the way of a government, wishing to 'rearrange spatial functions'.

8. Conclusions

A century of land consolidation, and century of commitment of land surveyors, even though they were called later 'engineer of the Kadaster', or 'project leader'. The project leaders of today are rarely land surveyors, but professionals from a variety of disciplines. The remarkable thing here is that in 1916 the land surveyor started to work alone in the first land consolidation, the voluntary land re-allotment 'Ballummer Mieden'. The company Heidemij took care of the necessary field work. Later, when soil improvement, water management, road construction, farm displacement, became important and possible, the Government Service for Technical Agricultural Service ('Cultuurtechnische Dienst') was founded (later called the Government Service for Land and Water Management, later again the Government Service for Rural Development), was designated to be the first representative of the Minister of Agriculture, and by consequence was responsible for the execution of the central policy and the budget. The Kadasters' dominant role changed to a contribution, by taking responsibility for most procedural steps and the new allotment design. Under the current Regional Development Act (2007), the Government Service has been abolished and the governmental responsibility has been divested to the Provinces, and the land surveyor is again the only one mentioned in the Act. With the new Environment and Planning Act in development, the involvement of the land surveyor of the Kadaster is said to be 'indispensable, because of legal security, expertise and tools', as was said in the Parliament. At the same it appears that large scale improvement of the rural countryside is over: the challenge is voluntary re-allotment, in a 'smart way' in order to improve the situation for all those involved. Actually not much different from 1916! But the aims of the cabinet are huge, and we believe that an organised rearrangement of spatial functions in the rural and urban area can hardly be missed.....

Can we draw lessons from 100 years of land consolidation?

- The government at its level might have administrative and policy aims about the development of the rural areas, but it is always necessary to understand that it is the owners and leaseholders who have the right to dispose of the land and decide what to do with it. Of course the government can impose negative use restrictions, thus can prohibit what is not allowed, but the government can never impose a positive measure. When the government wants a house to be built, it cannot force the landowner to do so: it has either to buy the land, or to expropriate. Such is the law. When the government wishes to maintain or realise certain spatial functions in the rural area, the government needs a legal instrument to arrange the involvement and agreement of the right holders. During a hundred years, in particular land consolidation has proven once and again that it can do so. The only alternative is expropriation. Therefore it is wise that under the new to come Environment and Planning Act a special chapter will be dedicated to land consolidation.
- The negative connotation of the word 'land consolidation' has to do with the valuable landscapes which were lost in the past, especially during the first generation of large scale land consolidation projects. This is coming back in the cabinet's policy memo on the National Strategy for Spatial Planning and the Environment ('NOVI'), when it says that the government has to embrace all spatial functions of the rural area, and not 'only the dominant agricultural objective such as in land consolidation....' However, after the broadening of the goals of land consolidation as comprised in the successive legislation, much good things have been achieved. In later land consolidation projects important values of nature and landscape are being conserved and created. In the rural areas a clear and sustainable structure of spatial functions has been realised, resulting in a separation of functions so that on one hand farmers can maintain and develop their businesses, and on the other hand an interesting and valuable landscape has been safeguarded, which -by the way- can be enjoyed by the population because of the development of many leisure facilities. An example is the earlier mentioned 'Eemland' project, where a substantial amount of land was acquired by the land consolidation commission in order to conserve and create valuable nature and landscape. The realisation of such improvements can hardly be achieved outside the legal framework of a land consolidation project.
- Worth noting is, for example, that about 80% of the national network for nature (which has to connect major nature conservation areas nationwide) has been realised by land consolidation. There, under the land consolidation legislation, it is much easier to realise such networks than outside, when expropriation is necessary to get the ownership of the last pieces of designated lands.
- When areas without and with land consolidation are compared it is noticeable that the chaotic scattering of nature and landscape is much bigger in case of 'without'.
- One of the critical success factors has been the major facilities for participation. Not only in the National Land

Consolidation Commission (later National Land Development Commission, which guided land consolidation on behalf of the cabinet), all parties were involved and decision were prepared in joint consultation, the same was very true for the local land consolidation commission, which lead the project: a representation of farmers, leaseholders, municipalities, water boards, civil servants jointly discussed the progress and prepared the decisions of the commission. In the coming Environmental and Planning Act a major objective is safeguarding participation: well, in land consolidation this had been the starting point since 1916....

- When it regards such sensitive and potentially emotional matters as exchange of land rights, not only correct and reliable data are prerequisite, but also an independent official, who aims at dealing with all right holders in a fair and objective way and who is skilled in leading the re-allotment processes to a good end. This role has been played by the land surveyor the last century with enthusiasm and with verve. When rural (and urban) development and improvement processes in the future will further be at stake, such an expert will remain necessary. Fortunately this has been fully acknowledged in the coming Act: 'the assistance of the Kadaster (the land surveyor) is indispensable'.

Although the legislation of land consolidation and rural land development substantially has been adapted over the years, and the societal circumstances drastically have been changed, there will be a need for experts who, with knowledge and experience and a well filled toolbox, can contribute to the development of rural and urban areas. In any case with voluntary re-allotments, but most likely again with something at a larger scale. To connect with contemporary language: a 'land surveyor 2.0'?

Bijlage 5

Disclaimer en Copyright

© Copyright: Stichting De Hollandse Cirkel

De gegevens en de informatie in dit rapport mag worden gebruikt, gekopieerd en gedistribueerd onder de volgende voorwaarden:

- Hoewel Stichting De Hollandse Cirkel zich tot het uiterste heeft ingespannen voor de juistheid, volledigheid en actualiteit van de gegevens en informatie, geven zij (hieronder begrepen zij uit het verleden, het heden en de toekomst) die garantie in geen enkel geval, zelfs niet indien sprake is van schuld. Zij aanvaarden geen enkele verantwoordelijkheid voor enig voorzienbaar of onvoorzienbaar gebruik van de data en informatie en wijzen elke verantwoordelijkheid af. Het gebruik is voor eigen risico van de gebruiker. De gebruiker is op zijn beurt verplicht zijn gebruikers van voornoemde data en informatie te informeren over deze disclaimer en de inhoud daarvan.
- Data en informatie worden verstrekt zoals deze zijn, zonder enige garantie van enige soort, noch uitdrukkelijk, noch impliciet, daaronder begrepen maar niet beperkt tot de impliciete garanties doorgaans behorend bij verhandelbaarheid en/of geschiktheid voor een bepaald doel.
- Data en informatie mogen deel uitmaken van commerciële toepassingen, op voorwaarde dat de aanbieder van de commerciële toepassing zijn product of dienst aanbiedt op basis van eigen toegevoegde waarde en niet op basis van de toegevoegde waarde die kan worden toegeschreven aan de data en informatie op de website van Stichting De Hollands Cirkel of onderdelen daarvan die gratis ter beschikking worden gesteld.
- Bronvermelding is vereist.
- Hoewel Stichting De Hollandse Cirkel zich heeft ingespannen voor het achterhalen van de identiteit van de rechthebbenden en het verkrijgen van hun toestemming voor publicatie van het in dit rapport getoonde beeldmateriaal, geven zij (hieronder begrepen zij uit het verleden, het heden en de toekomst) in geen enkel geval garantie voor deze toestemming, zelfs niet indien sprake is schuld.
- Zij die menen dat hun rechten worden aangetast door publicatie van de in dit rapport getoonde beeldmateriaal, wordt verzocht contact op te nemen met Stichting De Hollandse Cirkel. Alsdan zal Stichting De Hollandse Cirkel zich inspannen voor een buitengerechtelijke oplossing.

Stichting De Hollandse Cirkel

voor de Geschiedenis der Geodesie